



Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation.

Julie Charles-Dominé

► To cite this version:

Julie Charles-Dominé. Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation.. Géographie. Université de Provence - Aix-Marseille I, 2012. Français. NNT : . tel-00841575

HAL Id: tel-00841575

<https://theses.hal.science/tel-00841575>

Submitted on 5 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université d'Aix-Marseille
UFR de Géographie et d'Aménagement du Territoire
Ecole doctorale Espaces, Cultures et Sociétés (ED355)
Laboratoire Population, Environnement, Développement (LPED)

Thèse
pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université d'Aix-Marseille
Discipline : Géographie

Présentée publiquement le 17 décembre 2012
par

Julie CHARLES-DOMINÉ

**Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des
territoires urbains du sud-Bénin.**
***Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la
décentralisation.***

Direction de thèse : Élisabeth DORIER

Composition du jury :

Claude de MIRAS

Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le
Développement (IRD)
Président

Noukpo AGOSSOU

Maître de conférence certifié CAMES de l'Université d'Abomey-
Calavi
Rapporteur

Dominique COURET

Directrice de recherche à l'Institut de Recherche pour le
Développement (IRD)
Rapporteuse

Élisabeth DORIER

Professeure de l'Université d'Aix-Marseille
Directrice de thèse

Guillaume JOSSE

Ingénieur territorial
Directeur général du bureau d'études Groupe Huit
Examineur

Remerciements

Ce travail de thèse a mis du temps à aboutir. Il fait suite à deux mémoires de master sur le Bénin, mais sur une thématique assez décalée (les dynamiques périurbaines et frontalières et les réseaux de socialibilité dans la région de Porto-Novo), et est étroitement lié à une pratique professionnelle. Le temps m'a permis progressivement, avec les conseils avisés de ma directrice de recherche, de me centrer sur un objet scientifique qui s'est inscrit dans une vive actualité et de nombreux bouleversements institutionnels. La démarche méthodologique qui a conduit ce travail est très largement fondée sur l'observation participante et reflète ainsi un parcours singulier rythmé par une quinzaine d'aller-retour entre l'Europe et l'Afrique, et divers contrats ponctuels de consultation et une expatriation de plusieurs années à Cotonou. Dans ce contexte particulier de mes années doctorales qui m'ont permis de présenter cette thèse de Géographie, il est très important pour moi d'exprimer plusieurs remerciements.

Un grand merci, tout d'abord, à Elisabeth DORIER, ma directrice de thèse. Presque dix ans de soutiens et d'encouragements indéfectibles! J'ai la conscience qu'une grande partie des idées présentées dans ce travail est liée à la fréquence des échanges dans une dynamique d'équipe et un accompagnement sur le terrain depuis mes premiers travaux de recherches dans les faubourgs de Malanhoui jusqu'aux discussions et reformulations au cours de la phase de rédaction au *Laboratoire Population Environnement Développement* (LPED). Je lui suis d'une infinie reconnaissance pour les très nombreuses heures de travail qu'elle m'a accordées, sa pédagogie et ses relations humaines.

Sur un plan scientifique et pour ses nombreux appuis méthodologiques, je tiens à remercier vivement Claude De MIRAS, économiste et directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Je remercie les directeurs du LPED que j'ai connus pendant ces années de thèse, Patrice LIVENAI, Richard LALOU et Hubert MAZUREK. Mercis pour la qualité des conditions de travail mises à ma disposition et pour cet environnement intellectuel exceptionnel. Je remercie aussi Audrey AMBROSINO et Eloïse GRANSAGNE pour leurs appuis administratifs et leur gentillesse.

Pour avoir guidé mes premiers pas de recherches en Afrique de l'Ouest, je remercie très sincèrement Jean-Claude BARBIER, sociologue à l'IRD. Pour m'avoir accompagnée plusieurs fois sur le terrain et introduite de façon si bienveillante dans les administrations locales, je remercie aussi les professeurs de Géographie Noukpo AGOSSOU et Etienne DOMINGO à Porto-Novo et Robert ZIAVOULA à Brazzaville. Ma reconnaissance s'adresse également à Jean-Claude GIACOTINO, professeur émérite de Géographie à l'Université d'Aix-Marseille.

Je tiens à remercier très sincèrement pour avoir accepté d'être rapporteurs et membres de jury de cette thèse Dominique COURET, géographe et directrice de recherche à l'IRD, Noukpo AGOSSOU, Guillaume JOSSE, urbaniste et directeur général du Groupe Huit, et Claude De MIRAS. Votre accord pour juger ce travail et votre présence lors de ma soutenance ont été un réel honneur.

Je remercie Christian BELLEBON pour m'avoir permis d'intégrer en 2004 le projet d'*Appui à la gestion urbaine et au développement municipal au Bénin* de la Coopération française pour la restauration de la cartographie de Porto-Novo, petit évènement qui a été à l'origine de beaucoup de choses... Pour la confiance qu'ils m'ont montrée et pour les échanges toujours

extrêmement intéressants et conviviaux, je tiens à remercier le personnel de la SERHAU-SA dont particulièrement Bernardin AGBO, le directeur général, Alidou SARE, Ferdinand AFOUDJI, Maurice HOUNTONDJI et Borgia GNAMY.

Pour leur accueil au *Partenariat pour le Développement Municipal* en 2004 et 2005, je remercie Jean-Pierre Elong M'BASSI et Biram OWENS. Un grand merci, également, à l'endroit de Christel ALVERGNE pour la générosité de son partage d'expériences à travers le programme AMTER. Je n'oublie pas Henriette HOUNKPATIN et Patrice YENGO.

Pour m'avoir permis d'entreprendre une étude comparative entre les dispositifs de Registre Foncier Urbain béninois et congolais et aussi pour leur accueil chaleureux dans leur service à la mairie de Pointe-Noire, je remercie Henry FRANCESCHI, assistant technique auprès du *Projet d'Appui à la gestion urbaine au Congo* en 2006 et Guy-Roger PAMBOU et son équipe. Merci également à René PERIER pour les entretiens menés à Paris.

Je remercie chaleureusement les maires et les équipes municipales des communes de Porto-Novo, Abomey-Calavi, Sèmè-Podji, Cotonou avec une mention spéciale accompagnée de mes profonds respects au Président-Maire Nicéphore Dieudonné SOGLO. J'exprime un merci tout particulier aux agents municipaux des cellules RFU : Ephrem ZANNOU, Régina EFFIBOLEY, Marcel ATODJINOU, Yvette CLEDJO, Expédit KPOGBEMEBOU et François OKE. Formateur – formé, nos liens se sont inscrits dans une forte ambivalence qui fut intellectuellement et professionnellement très enrichissante. Je tiens à remercier également de façon appuyée à la mairie de Cotonou Michel MAKPENON, Léonard ADJOVI et Marc-Didier DUBOGAN. Au sein du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou*, je tiens à exprimer ma profonde gratitude, entre autre pour la confiance accordée, aux responsables du projet à l'Agence Française de Développement à Cotonou. Toujours sur le territoire béninois, je tiens à remercier Luigi TESSIORE et Wilfrid CAPO avec qui j'ai collaboré pour le projet *Assainissement des Quartiers Inondables de Cotonou Ouest* en 2011.

Pour terminer, j'ai une pensée reconnaissante pour la famille ATOHOUN et Yoran BERA à Cotonou, la famille MIASSI à Porto-Novo et la famille KAKOU à Pointe-Noire pour leur hospitalité lors de mes séjours en Afrique. Je tiens à relater le plaisir qu'a été le mien tout au long de ces années d'avoir évolué avec les étudiants du LPED et du *Centre Béninois de Recherche Scientifique* à Porto-Novo. Je pense notamment à Gaëlle, Cécilia, Julien, Elise, Cédric, Nadia, Didier, Léonce, Expédit, Toussaint, Achille, Grégoire, Guillaume, Emilie, Mathilde, Erwan, Céline, Gwenaëlle, Sofiane. Je les remercie tous pour les moments partagés ensemble. Je remercie, enfin, tendrement ma famille et ma précieuse marraine pour leurs encouragements ainsi que Jessica et Fabien pour leur amitié et leurs nombreux petits services.

A Nanon, Fatou et Joséphine

Sommaire

Introduction générale	11
Partie 1 : Le sud-Bénin, un contexte singulier d'évolution pour l'information géographique numérique	29
Chapitre 1 : Une région métropolisée polycentrique, des enjeux territoriaux complexes	31
1.1 <i>Des processus d'urbanisation à différentes échelles du territoire</i>	31
1.2 <i>Sur le terrain, des dynamiques territoriales plurielles</i>	56
Chapitre 2 : Le Bénin urbain à l'heure de l'information numérique et de la géomatique	81
2.1 <i>TIC et SIG en Afrique, à la croisée d'évolutions technologiques et institutionnelles</i>	88
2.2 <i>Une nouvelle conjoncture de production et de diffusion de la documentation géographique</i>	105
Partie 2 : Décennie 1990-2000, entre injonction de décentralisation et projet expérimental de registre foncier urbain (RFU)	129
Chapitre 3 : L'information géographique dans les stratégies des coopérations internationales d'appui à la décentralisation	131
3.1 <i>La décentralisation au Bénin, une innovation radicale minutieusement préparée sous l'égide des bailleurs de fonds</i>	133
3.2 <i>Le Registre Foncier Urbain (RFU), un outil qui va accompagner les appuis à la décentralisation et à la gestion urbaine</i>	165
Chapitre 4 : La création ex nihilo de registre foncier urbain, une instrumentalisation de l'action publique décentralisée ?	185
4.1 <i>L'organisation d'un cadre de lecture rationnelle du territoire communal</i>	186
4.2 <i>Un outil qui va influencer sur l'organisation des services communaux</i>	210
Partie 3 : Quels usages de l'information géographique, pour quels projets et quelles « territorialisés » des pratiques ?	229
Chapitre 5 : Technologies de l'information géographique foncière à l'épreuve du terrain : réalisations, limites et dérivations d'une prescription de développement	231
5.1 <i>Les conditions d'évolution des outils au niveau des communes décentralisées, présages de premières difficultés</i>	232
5.2 <i>Représentations sociales des outils par les acteurs locaux, d'autres enjeux pour l'information numérique locale</i>	251
Chapitre 6 : Promouvoir de nouveaux moyens et échelles de la gouvernance territoriale ?	267
6.1 <i>Les apports des projets RFU dans la maîtrise d'ouvrage communale</i>	267
6.2 <i>Vers une intercommunalité dans la région sud-est Bénin ?</i>	289
Conclusion générale	305

Sigles et acronymes

ABE : Agence Béninoise pour l'Environnement (Bénin)

ACDI: Agence Canadienne pour le Développement International

AFD : Agence Française de Développement

AFIGEO : Agence Française de l'Information Géographique

AFRICATIP : Association Africaine des Agences d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public

AFRISTAT: Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne

AGEFIB : Agence de Financement des Initiatives de Base (Bénin)

AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public

AGETUR : Agence d'Exécution des Travaux Urbains (Bénin)

AIMF: Association Internationale des Maires Francophones

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

AOF : Afrique Occidentale Française

APD : Aide publique au développement

APL : Association des pouvoirs locaux

AUF : Agence Universitaire de la Francophonie

BIRD : Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement (Banque mondiale)

BM : Banque Mondiale

CAD : Comité d'Aide au Développement (OCDE)

CAO : Conception Assistée par Ordinateur
CBRST : Centre Béninois de recherches scientifiques et techniques (Bénin)

CCFOM : Caisse centrale de la France d'Outre-Mer

CDS : City Development Strategy

CE : Commission Européenne

CEA: Commission Economique pour l'Afrique

CEDEAO : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

CEFEB : Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (AFD)

CENATEL : Centre Nationale de Télédétection (Bénin)

CEN-SAD : Communauté des Etats Sahélo-Sahariens

CFA : Communauté francophone d'Afrique

CGLU: Cités et Gouvernements Locaux Unis

CIDOLOC : Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Locales (Bénin)

CIFAL : Centre de Formation des Acteurs Locaux (UNITAR)

CNES : Centre National d'Etudes Spatiales

CNIG : Conseil National de l'information géographique (France)

CODESTRIA : Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique

CSAO : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE)

CTB : Agence Belge de Développement

DANIDA : Direction de la Coopération du Royaume du Danemark

DAT : Direction de l'Aménagement du Territoire (Bénin)

DDC : Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)

DDI : Direction Départementale des Impôts (Bénin)

DED : Service Allemand de Développement

DEPONAT : Déclaration de Politique Nationale en matière d'Aménagement du Territoire (Bénin)

DFIOD: Department for International Development (Royaume-Uni)

DGAT : Direction Générale de l'Administration Territoriale (Bénin)

DSM : Déchet Solide et Ménager

DSO : Document de Stratégie Opérationnelle (Bénin)	IGN-FI : Institut Géographique Nationale France Internationale
DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté	INSAE : Institut Nationale de la Statistique et de l'Analyse Economique (Bénin)
EAMAU : Ecole Africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme	INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (France)
ECPI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale	IRD : Institut de recherche pour le développement
ESRI : Environnemental Système Research Institut	ISO : International Organization for Standardization
FAC : Fonds d'Actions et de Coopération (France)	ISTED : Institut des Sciences et Techniques de l'Equipeement et de l'environnement pour le Développement
FADeC : Fonds d'appui au développement des communes (Bénin)	LARES : Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (Bénin)
FANTOIR : Fichier Annuaire Topographique Initialisé Réduit (France)	LPED : Laboratoire Population Environnement et Développement
FBS : Fonds Belge de Survie	MAEE : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
FED : Fonds Européen de Développement	MCA : Millennium Challenge Account
FENU : Fonds d'Equipeement des Nations Unis	MCL : Maison des Collectivités Locales (Bénin)
FIDES : Fonds d'Investissements de développement économique et social (France)	MD : Mission de la décentralisation (Bénin)
FNS : Fonds de Solidarité Numérique	MDGLAAT : Ministère de la décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (Bénin)
FSD : Fonds de Solidarité de Développement (France)	MEHU : Ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'urbanisme (Bénin)
FSI : Fonds de Solidarités Intercommunal (Bénin)	MISAT : Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la l'Administration territoriale (Bénin)
FSP: Fonds de Solidarité Prioritaire (France)	MISD : Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation (Bénin)
GEANT: Groupe d'Expert sur l'Accès aux Nouvelles Technologies	MISPCL : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Collectivités Locales (Bénin)
GIZ : Deustche Geselleschaft für Internationale Zusammenarbeit	MOD : Maîtrise d'Ouvrage Délégée
GPS : Global Positioning System	MOP : Maîtrise d'Ouvrage Publique
GRET : Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques	MURFLEC : Ministère de l'Urbanisme, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière (Bénin)
GTZ : Deustche Geselleschaft für Technische Zusammenarbeit (Organisme Allemand de Coopération technique)	NEPAD: Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
IDA : Association Internationale de Développement (Banque mondiale)	NTIC: nouvelles technologies de l'info et communication
IFAN : Institut Fondamental d'Afrique Noire	
IGN : Institut Géographique Nationale	

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OFPA : Observatoire des Fonctions Publiques Africaines

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies
ONU-Habitat : programme des Nations Unies pour les établissements humains

OPT : Office des Postes et des Télécommunications (Bénin)

ORSTOM : Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer

OSI : Organisation de solidarité internationale

OUM: Observatoire Urbain Mondial

PAACO : Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (Bénin)

PACTE : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (Bénin)

PAGD : Programme d'Appui à la Gestion Documentaire dans les Collectivités Locales (Bénin)

PAZF : Pays Africain de la Zone Franc

PDC : Plan de Développement Communal (Bénin)

PDCC : Programme bénino-allemand d'appui à la décentralisation et au développement communal (Bénin)

PDM : Partenariat pour le Développement Municipal

PED: Pays en Développement

PFR : Plan Foncier Rural (Bénin)

PFVT : Partenariat français pour la ville et les territoires

PGDSM : Programme de gestion des déchets solides ménagers (Bénin)

PGUD : Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (Bénin)

PMA : Pays les Moins Avancés

PNDCC : Projet National d'Appui au Développement des Communes appuyé par les Communes (Bénin)

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation

PPDI : Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement (Bénin)

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PRODECOM : Programme d'appui au Démarrage des Communes (Bénin)

PRPB : Parti de la Révolution Populaire du Bénin (Bénin)

PRUD : Programme de Recherche Urbaine pour le Développement

PTBFADD : Projet tripartite Bénino-Franco-Allemand d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation (Bénin)

PTF : Partenaire Technique et Financier

RAT : Réforme de l'Administration Territoriale (Bénin)

RFU: Registre Foncier Urbain
RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat (Bénin)

RIVOLI : Répertoire Informatisé des Voies et Lieux-dits (France)

SA : Société Anonyme

SAD : Service Allemand de Développement

SAS : Subvention d'Ajustement Structurel (France)

SBEE : Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (Bénin)

SCAC : Service de Coopération et d'Actions Culturelles (France)

SDAL : Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral (Bénin)

SDUA : Schéma Directeur d'Urbanisme et d'Aménagement du Grand-Cotonou (Bénin)

SERHAU-SA : Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain- Société Anonyme

SGBD : Système de gestion de base de Données

SIDA : Agence suédoise de développement international

SIF : Système d'Information Foncier

SIG : Système d'Information Géographique

SIU : Système d'Information Urbain

SMSI: Sommet Mondial de la Société de l'Information

SNV : Organisation Néerlandaise de Développement

SONAGIM : Société Nationale de la Gestion Immobilière (Bénin)

SQL : Structured Query Language

STAD : Schéma Territorial de développement (Bénin)

TFU : Taxe Foncière Unique (Bénin)

TPU : Taxe Professionnelle Unique (Bénin)

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-africain

UIT : Union International des Télécommunications

UNITAR : Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

USAID : United States Agency for International Development (Agence Américaine pour le développement International)

VNG : Association néerlandaise des municipalités

WALTPS: West Africa Long-term Perspectives Study (OCDE)

WSLAIS: Sommet mondial des villes et des autorités locales de la société de l'information

ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire

Introduction générale

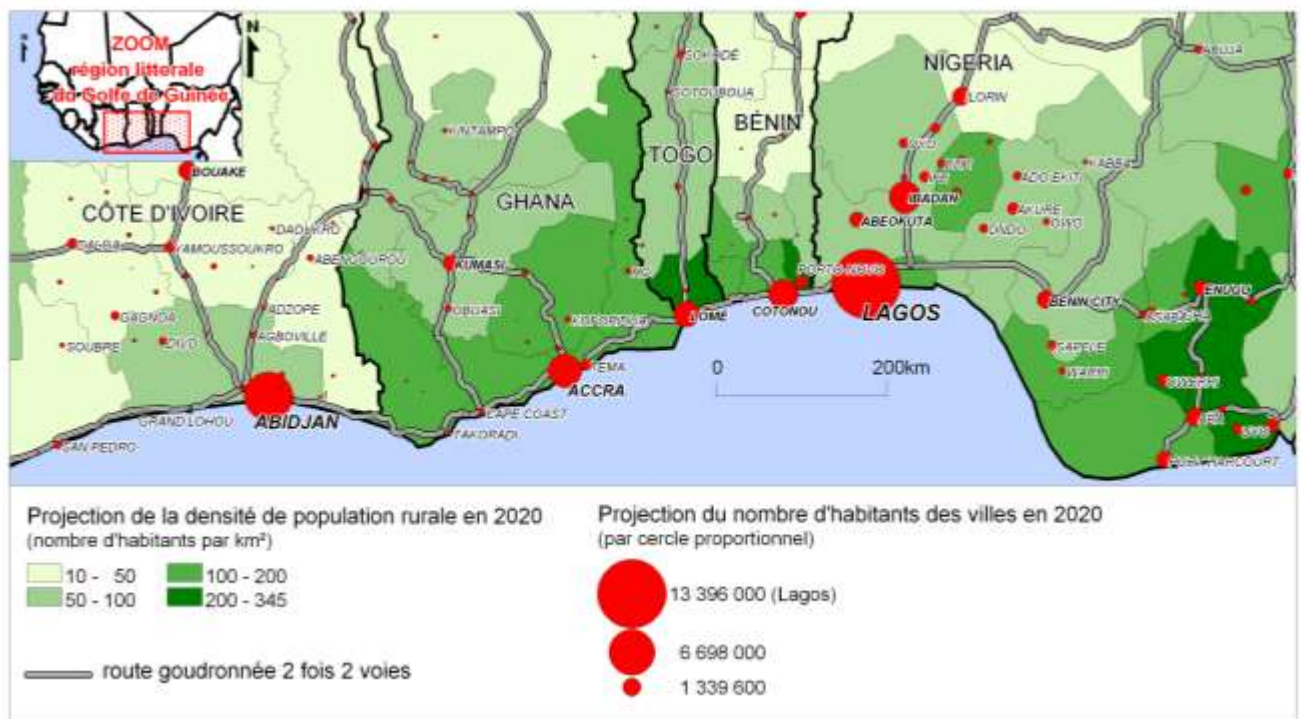
Le présent travail entreprend une réflexion sur le développement de l'information géographique numérique en Afrique sub-saharienne et ses enjeux de gouvernance des territoires dans un espace urbanisé où les dynamiques de peuplement et les tensions foncières sont particulièrement vives et dans un contexte récent de réformes de l'administration territoriale avec la décentralisation et la municipalisation. Le terrain d'étude retenu est la région urbaine littorale du sud-Bénin, qui, plus que d'autres régions du sous continent, a fait l'objet, depuis les années 1990 de multiples projets de Système d'Information Géographique (SIG) urbains largement subventionnés par l'aide publique au développement.

1. L'Afrique de l'Ouest indépendante, entre mutations et stabilité

Depuis cinquante ans et la vague des indépendances, l'Afrique de l'Ouest se singularise par de fortes dynamiques de peuplement à la base d'un renouvellement fréquent des approches scientifiques de la région. Deux grandes études, la *West Africa Long-term Perspectives Study* (WALTPS) et *Africapolis*, financées par des bailleurs de fonds internationaux, se sont intéressées à la mise en perspective des évolutions de la population dans cette région. Ces études décrivent, avec différentes méthodologies, une multiplication des villes et de leur nombre d'habitants. Elles montrent également le passage d'une situation majoritairement rurale à un état d'urbanité qui concerne dorénavant une proportion importante de la population.

Dans cette partie du continent africain, en effectuant un zoom sur le Golfe de Guinée, on perçoit la structuration d'un chapelet de villes de toutes tailles entre Abidjan en Côte d'Ivoire à Lagos au Nigeria dans un milieu de densités rurales très élevées. Ce réseau urbain est animé par d'intenses mobilités entre les pays, elles-mêmes facilitées par un axe routier performant. Des prévisionnistes y voit l'ossature d'une « mégalopolis ouest-africaine » [DORIER E. et DOMINGO E. 2004 - AFRICAPOLIS 2009].

Figure 1 : Projection 2020 de l'organisation socio-spatiale de la région du littoral du Golfe de Guinée selon les travaux de WALTPS



Source : Base de données WALTPS, 1991.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans son évolution administrative et politique, l'Afrique de l'Ouest présente, sur la même période de 50 ans, un double mouvement : celui d'une intégration des États dans des organisations intergouvernementales et, plus récemment, celui d'un renforcement des pouvoirs locaux à travers des réformes de décentralisation de l'administration territoriale.

La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) ont été créées respectivement en 1973 et 1975. Ces deux grandes organisations politiques, chacune à leur niveau, favorisent par différents mécanismes (harmonisation des législations entre les différents États membres, monnaie et marché communs) l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest à partir des mobilités des hommes, des marchandises et de capitaux dans un vaste territoire transnational.

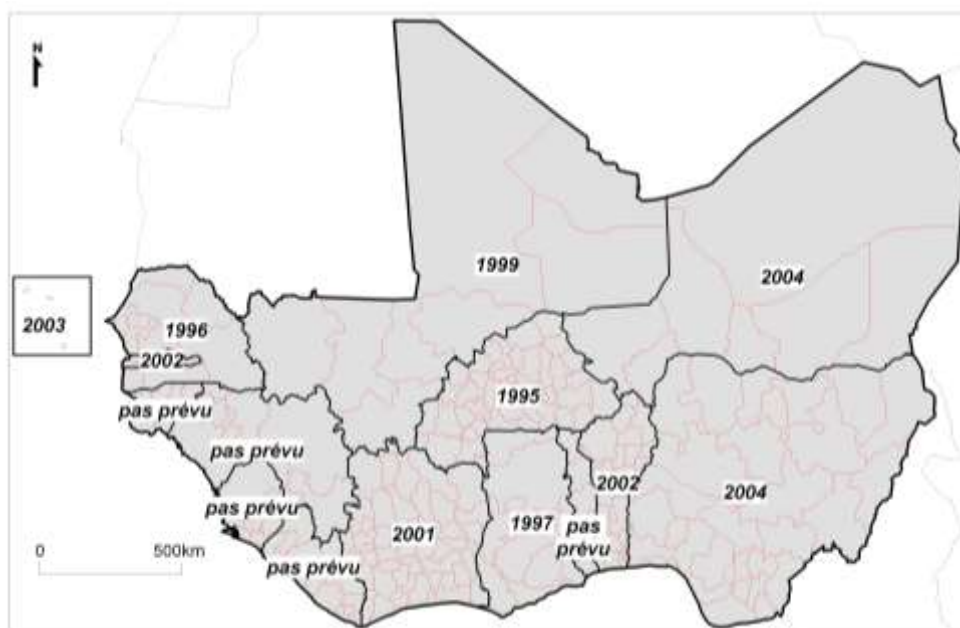
Figure 2 : Les deux grandes organisations sous-régionales en Afrique de l'Ouest



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Concomitamment à un processus de démocratisation de la vie politique au début des années 90, la région s'est impliquée, avec les soutiens de plusieurs bailleurs de fonds internationaux, dans une recherche d'autres formes de régulations institutionnelles en œuvrant pour la décentralisation. Les élections communales, dont les premières sont organisées au Burkina-Faso en 1995, se présentent comme des réformes totales à la croisée de multiples attentes dans le processus global de développement économique et social impulsé par la base.

L'application de lois sur la décentralisation est à l'origine d'un ensemble de dynamiques inédites comme la politisation de la vie locale et une diversification des acteurs opérant dans les territoires. Ces réformes institutionnelles éveillent, par ailleurs, des préoccupations nouvelles comme l'organisation d'un budget local, des activités de gestion et d'entretien des infrastructures et des équipements, l'élaboration technique de plans d'urbanisme ou de schémas d'occupations des sols à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération urbaine [DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S. 2002 a - DUBRESSON A. et FAURE Y-A. 2005].

Figure 3 : Dates des premières élections locales démocratiques en Afrique de l'Ouest

Source : Observatoire de la décentralisation, Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) 2005 – Mise à jour LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans ce contexte singulier d'évolutions rapides depuis plusieurs décennies, les technologies de l'information géographique et tout particulièrement les Systèmes d'Information Géographique (SIG) font figure d'outils incontournables pour la région avec leurs nouveaux procédés d'analyse des territoires et des instruments de gestion de plus en plus performants. Ils offrent une meilleure connaissance des territoires et de leur patrimoine et une appréhension fine des dynamiques de peuplement. Les SIG peuvent soutenir les collectivités locales en construction dans leurs différentes préoccupations d'administration et d'aménagement. Les technologies de l'information et de la communication dans leur ensemble suscitent depuis une vingtaine d'années un vif intérêt dans les pays riverains du Golfe de Guinée, ainsi que d'importants investissements de la part des institutions d'aide au développement, notamment, dans le cadre de ce processus de décentralisation. [DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S. 1991 - CHENEAU-LOQUAY A. et NTAMBUE TSCHIMBULU R. 2003 - MIGNOT-LEFEVBRE Y. 1994].

2. Présentation du sujet

Définie comme un « type d'information très répandue décrivant des objets, phénomènes, êtres vivants ou sociétés dès lors qu'elle est reliée à un territoire » [DENEGRE J. et SALGE F. 1996, page 5], l'information géographique, encore plus fine et interactive avec la banalisation des technologies de l'information et de la communication, s'impose de plus en plus pour l'aménagement et la gestion des espaces et en particulier des villes.

Sa disponibilité est utile pour la planification de l'entretien des infrastructures, l'intendance du patrimoine, le développement des ressources et les travaux de prospective [COURET C. 1986], différents avantages qui intéressent particulièrement les responsables des villes dont la tâche est, par définition, la gestion d'un territoire. Ces données représenteraient entre 70% et

80% des informations utilisées dans les collectivités locales françaises [PRALLONG A. 1993].

Faisant intervenir l'informatique, des notions de cartographie et de structuration de bases de données, les SIG sont des outils techniques assez complexes. Leur mise en place et leur développement dans un pays pauvre comme le Bénin exigent plusieurs conditions de faisabilité. Doivent être pris en compte, notamment, la disponibilité d'informations de base, les cadres de référence en matière de périmètres administratifs, de gestion et d'aménagement du territoire et les capacités humaines et matérielles pour l'accueil et le développement des données et des outils informatiques.

Sur ces divers aspects, à l'évidence, tous les territoires ne présentent pas les mêmes dispositions pour accueillir l'information géographique. Dans le présent travail, nous allons nous intéresser, spécifiquement, aux modalités d'évolution de l'information géographique et de ses outils informatiques en Afrique de l'Ouest à partir d'une étude de cas sur la région urbaine du sud-Bénin.

Pour ce faire, trois angles d'approche ont été retenus :

- Le travail s'inscrit, de façon générale, dans l'appréhension d'une activité dédiée à une meilleure connaissance et mise en valeur du territoire. Sous cet angle, la prise en considération de l'objet *information géographique* doit tenir compte des évolutions liées aux progrès des techniques modernes de production et aux initiatives qui portent sur leur diffusion dans les pays en voie de développement.
- L'évolution de l'information géographique en Afrique se situe dans un contexte récent de réformes de l'administration territoriale avec la décentralisation et la municipalisation. Ces deux orientations nouvelles des pouvoirs locaux, impliquent, chacune à leur niveau, des considérations singulières vis-à-vis des usages de l'information géographique pour l'aménagement des territoires. La décentralisation modifie la nature réglementaire des relations entre l'État et les collectivités locales. La municipalisation génère un nouveau cadre démocratique et plus d'autonomie face aux choix stratégiques du développement local notamment en matière de planification urbaine. Ces deux orientations nécessitent également, pour leur bon fonctionnement, la mobilisation de nouveaux moyens financiers. L'information géographique et ses outils prennent, dans cette perspective, un intérêt majeur par leurs capacités à localiser avec précision et sûreté les « matières » de la fiscalité locale fondée sur le foncier bâti et non bâti et celles des taxes de l'occupation du domaine public communal.
- L'étude s'inscrit, enfin, dans le cadre de changements territoriaux rapides. Il s'agit, en l'occurrence, pour la région du sud-Bénin ici étudiée, d'importantes dynamiques démographiques, sociales et d'habitat, des risques environnementaux et, de façon très appuyée, des enjeux fonciers.

Notre travail va prendre en considération ces trois approches. Nous questionnerons successivement les dynamiques de diffusion des technologies de l'information géographique, leur connexion avec la décentralisation et la doxa des institutions internationales d'aide au développement et le contexte des territorialités locales dans la réception de ces outils.

3. Problématique et questions de recherche

Les questions auxquelles ce travail souhaite apporter des éléments de réponse portent sur **les manières d'appréhender les modalités de gouvernance des territoires des pays des Suds à partir du prisme de l'information géographique numérique et spécialement des SIG urbains**. En quoi la production et la mise en place de ces outils révèlent-elles des intérêts et des jeux d'acteurs sur un territoire donné ? Comment certains acteurs acquièrent-ils, avec le développement de l'utilisation de l'information géographique, une nouvelle légitimité alors que d'autres se trouvent disqualifiés ou écartés ?

Notre hypothèse principale est que la production et les usages de l'information géographique numérique sont à la fois un analyseur et un déclencheur de changement des pratiques liées au territoire. La mise en place et les effets de ces outils peuvent révéler et aviver la complexité des enjeux d'administration, de gestion et d'aménagement d'un territoire donné.

Plusieurs hypothèses secondaires étayent cette perspective d'étude :

- Dans sa production, l'information géographique numérique dévoile différentes formes de modalités d'interventions (coopération technique internationale, coopération décentralisée, appui de l'État, échanges informels entre plusieurs individus) et d'identités d'acteurs (expatriés en contrat de coopération, fonctionnaires de l'État et de collectivités locales, élus, salariés d'entreprise privée, consultants indépendants, acteurs individuels isolés ayant circulé à l'étranger, visiteurs). Elle s'inscrit, également, dans un processus historique et conjoncturel propre (orientations politiques et fonctionnement de l'aide publique au développement, démocratisation de la vie politique, ouverture aux capitaux étrangers, contexte économique).
- Son utilisation met en lumière des formes singulières de pratiques locales (appropriation partielle ou totale, partage, rétention, relation interpersonnelle, désintérêt, sabotage). Elle révèle, par ailleurs, des enjeux de contrôle et de gestion des territoires entre l'État, les autorités locales, les acteurs individuels, les corporations de métier et les encadrements traditionnels et religieux.
- L'information géographique numérique est à l'origine de rétroaction sur les dynamiques d'acteurs, sur les territoires eux-mêmes et sur les pratiques de ces territoires [COURET D. 1996 - ROCHE S. et HODEL T. 2004 - CARON P. et CHEYLAN J-P. 2005 - DUBUS N., HELLE C. et MASSON-VINCENT M. 2010]. L'information géographique numérique crée une dépendance vis-à-vis des technologies [TUDESQ A-J. 1991] et, corrélativement, de certaines sources de financement notamment d'origine étrangère.

4. Motivation du choix du terrain d'étude : triple singularité

Dans la problématique exposée, trois aspects de la région étudiée sont à l'origine du choix de ce sujet. Le Bénin est considéré, d'abord, comme un pays pauvre et fortement soutenu par les bailleurs de fonds étrangers ce qui en fait un territoire plutôt perméable aux injonctions internationales sur le développement. Il fait figure, par ailleurs, à double titre, de « bon élève » dans deux processus diffusés ensuite largement en Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'un engagement dans un vaste mouvement de réforme de son administration territoriale [NACH MBACK C. 2001] et l'installation d'outils autour de l'information géographique numérique dans les centres urbains.

- Un territoire perméable aux injonctions internationales sur le développement

En 1989, face à la dégradation persistante de la situation économique et après plusieurs mois de fortes mobilisations multisectorielles [BANEGAS R. 1995 b] et sous les instances des institutions de Bretton Woods, le Bénin a accepté un premier *Programme d'Ajustement Structurel* (PAS). Ce programme va le contraindre à mettre en œuvre des politiques monétaires et budgétaires rigoureuses et un certain nombre de réformes structurelles et sectorielles. Ces réformes vont porter notamment sur le désengagement graduel de l'État, la privatisation des entreprises publiques, la réforme de la fonction publique et la libéralisation de l'économie et le renforcement du secteur privé. Deux autres PAS seront signés en 1992 et en 1995.

En 2006, la population du Bénin était estimée à 7,8 millions. Le revenu moyen par habitant était de 510 USD. La population située en dessous du seuil de pauvreté national était de l'ordre de 33%. Dans le classement des pays selon l'Indice de Développement Humain (IDH) qui compile trois dimensions du développement humain (l'éducation, la santé et le revenu), le pays se classait, toujours pour l'année 2006, avec un indice de 0,435, à la 134^e place sur 169 pays disposant de données comparables, plaçant le pays en dessous de la moyenne régionale de l'Afrique subsaharienne [Référence Internet Indicateurs du PNUD sur le Bénin]. Le Bénin est membre des 5 institutions de la Banque mondiale (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Association internationale de développement, la Société financière internationale, le Centre internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements et l'Agence multilatérale de garantie des investissements). Il a bénéficié, par cette participation, de plusieurs prêts définis ou octroyés dans le cadre d'un document stratégique CAS (Stratégie d'aide-pays). Le Bénin est l'un des 10 pays pilotes concernés par l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies visant à soutenir la mise en œuvre des engagements de réalisation des *Objectifs de Développement pour le Millénaire* (ODM). Au niveau de l'OCDE, le pays a d'abord été regroupé dans la catégorie des Pays les moins avancés (PMA) c'est-à-dire le groupe de pays dont le revenu par habitant était égal ou inférieur à 765 USD en 1995. Puis en 2000, il est un des premiers pays à être intégré dans le nouveau classement du groupe des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) le faisant bénéficier d'un accord triennal suivi de deux *Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et de la Croissance* (FRPC) auprès du Fonds Monétaire International (FMI) en 2000 et en 2005. Par cette catégorie, il fait partie des pays receveurs de l'aide du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE comme 32 autres pays du continent africain.

Le positionnement du Bénin dans les Pays Africains de la Zone Franc (PAZF) en fait un pays privilégié historiquement puisqu'il reçoit l'aide bilatérale de la France, bien qu'il ne fasse pas partie de ses quinze premiers bénéficiaires. Jusqu'en 1999 et la réforme du dispositif de la Coopération française, le Bénin faisait partie des 37 pays du « champ » du ministère de la Coopération. À ce titre, il a pu bénéficier des crédits de l'aide bilatérale des Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), dispositif privilégié de l'aide publique au développement de la France. Avec le rattachement du ministère de la Coopération à celui du ministère des Affaires Étrangères, le Bénin a été classé dans le groupe des pays de la *Zone de Solidarité Prioritaire* (ZSP). À travers ce groupe de 58 pays principalement africain, l'impact de l'aide française est

particulièrement significatif par rapport aux besoins locaux en matière de développement. Le Bénin y bénéficie à ce titre, depuis leur mise en place en janvier 2000, de l'appui du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui a pour vocation exclusive le financement de programmes de coopération institutionnelle dans les domaines dits régaliens et de l'intervention de l'Agence Française de Développement (AFD). C'est par l'intégration à ce groupe de pays que le Bénin a contractualisé avec la France ses relations sous la forme d'un accord pluriannuel de partenariat pour l'appui au développement. En 2004, l'aide publique au développement nette versée au Bénin était de 378 millions USD ce qui était estimé à 9,34% du revenu national brut [Référence Internet Enquête de suivi de mise en œuvre de la Déclaration de Paris – groupe pays Bénin].

En mars 2005, le Bénin a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Il s'est engagé, entre autre, par cette action à amener les donateurs à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, à mieux harmoniser et rendre plus transparentes les actions de l'aide pour une plus grande efficacité collective.

- Un bon élève de la réforme territoriale

Avec sa Conférence des Forces vives de la Nation en février 1990, le Bénin a été un des premiers pays dans la sous-région ouest-africaine à démocratiser ses institutions après quasi deux décennies de régime autoritaire [BANEGAS R. 1995 a]. Un processus de réforme de l'administration territoriale est engagé lors de cet événement avec une nouvelle constitution qui prévoit la création et la libre administration des collectivités territoriales. Des travaux de faisabilité sont lancés à partir de 1993 avec les États Généraux de l'Administration Territoriale (EGAT) [NACH-BACH C. 2002 - BANEGAS R. 2003]. Ils aboutissent à la formulation de lois en 1999 et à l'organisation de premières élections locales en décembre 2002 inaugurant dans la foulée, en janvier 2003, un échelon de décentralisation et des communes dirigées par des conseils communaux et municipaux.

Dans cette période de préparation de réformes institutionnelles qui a duré 9 ans, le Bénin a bénéficié de très nombreux appuis des institutions internationales devenant le premier pays pour l'aide publique au développement en soutien à la décentralisation [BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J-P. 1998]. Le pays a reçu les appuis méthodologiques et l'accompagnement du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) dont il abrite, depuis sa création, la représentation ouest-africaine à Cotonou. Les coopérations françaises et allemandes se sont manifestées spécifiquement dans ce domaine à travers un projet commun dès 1994. (Chapitre 3)

Dans ce parcours de réformes institutionnelles, les villes du pays ont bénéficié à la fois d'une préparation particulière (avec un statut administratif différent des autres territoires avec les Circonscriptions urbaines) et de financements de bailleurs de fonds internationaux à travers des projets spéciaux. La Banque mondiale et la Coopération française ont accordé notamment d'importants appuis aux villes à travers les projets nationaux du *Programme de Réhabilitation et de Gestion Urbaine* (PRGU) à partir de 1993 puis du *Programme de gestion urbaine décentralisée* (PGUD) dans deux phases différentes en 2000 et en 2005. (Chapitre 3)

- Un laboratoire pour les systèmes d'informations géographiques et foncières en appui aux collectivités locales

Avant la décentralisation, le transfert envisagé de plusieurs prérogatives centrales à une échelle locale et le souci de son financement ont été à l'origine de réflexions précoces sur le montage d'instruments d'appui et de soutien aux collectivités locales sous forme de SIG. Après une phase expérimentale dans la ville de Parakou en 1989, les villes de Cotonou et Porto-Novo ont été dotées de Registres Fonciers Urbains (RFU) en 1991 et 1993 à partir de projets urbains de la Coopération française. Dans la région du sud-Bénin, en plus des deux capitales économiques et politiques, l'outil a été édifié à Ouidah en 2005 avec des appuis de la Coopération allemande et dans deux communes périurbaines (Abomey-Calavi et Sémé-Podji), à partir d'un projet sur l'intercommunalité porté par l'Agence Française de Développement (AFD), le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) en 2007.

Selon les documents descriptifs du Registre Foncier Urbain, l'installation de cet outil s'inscrit dans une triple ambition : maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales, améliorer la connaissance du patrimoine foncier et créer les bases d'une bonne gestion foncière et, enfin, produire et gérer diverses données urbaines et plus spécifiquement celles qui sont nécessaires à la gestion des infrastructures [SERHAU-SEM 1995 et 1996, PDM 2000]. Techniquement, l'outil contient une cartographie numérique et adressée du parcellaire (la parcelle est déterminée au Bénin comme l'unité foncière élémentaire) et une base de données informatiques sur les parcelles de terrain qui est également adressée et qui portent sur un ensemble d'éléments qualitatifs permettant de déterminer l'assiette fiscale, la connaissance des statuts de propriété, la disposition de données urbaines en relation avec le taux d'équipement, à l'usage et à l'occupation humaine de chaque unité foncière. Cette base de données est élaborée dans le cadre d'un vaste dispositif d'enquête de terrain. (Chapitre 4)

Au cours des années 1990 et 2000, l'expérience du RFU du Bénin a servi de modèle pour l'installation d'outils d'informations foncières et urbaines dans plusieurs autres villes africaines (en Guinée Équatoriale, au Congo-Brazzaville, au Niger). En janvier 2010, les années de pratiques de l'outil RFU ont fait l'objet d'une vaste mission de documentation pour le compte d'ONU-Habitat et son programme de promotion des instruments fonciers, le *GlobalLand Tool Network* (GLTN). Cette mission a permis la publication d'un guide à destination des collectivités locales des pays en développement en vue de disséminer l'expérience béninoise [ONU-Habitat - GTL 2010].

5. Trois principales approches scientifiques

Plusieurs champs scientifiques seront ici privilégiés.

La diffusion et l'appropriation des TIC dans les pays en développement

Le contexte historique de création des TIC montre qu'elles sont généralement considérées comme « occidentales » car provenant de procédés techniques issus des pays industrialisés à partir de leurs centres de recherche et de leur industrie. L'utilisation de ces outils dans les pays en développement suscite des interrogations légitimes sur leurs modalités opérantes de transfert puisqu'elles sont à l'origine, par leur provenance géographique de création, de certains modèles socio-culturels [Projet de recherche NETSUDS]. Le développement de

L'utilisation de l'information géographique fait apparaître, ainsi, la notion de « diffusion », définie en anthropologie, comme le processus par lequel des éléments culturels (techniques, connaissances, institutions) sont adoptés et répandus hors de leur aire culturelle d'origine [ECHAUDÉMAISON C-D. dir. 1993, page 122]. (Chapitre 2)

Nous allons nous interroger dans le présent travail sur l'adéquation de ces outils avec les réalités sociales locales. Ces technologies sont sous-tendues par des logiques de découpage territorial, de géolocalisation ou de dénomination des lieux qui peuvent apparaître exogènes. Il s'agit, par exemple, de l'aspect du maillage de l'espace et la délimitation linéaire des propriétés foncières et des territoires administratifs. Comment ces aspects techniques se confrontent-ils aux pratiques locales et habitantes des territoires ? (Chapitre 1, 5 et 6)

Nous allons nous demander comment s'effectue le transfert de modèle et de méthode autour de l'information géographique au Bénin. Quels en sont les acteurs de diffusion et quels canaux empruntent-ils (coopération bilatérale et décentralisée, institutions internationales) ? (Chapitre 2 et 3)

L'origine extérieure du financement des outils concentre la réflexion autour des notions relatives à l'aide au développement (Chapitre 5). Dans cette perspective, il sera fait référence aux travaux de B. Lecompte et J-D. Naudet qui portent sur les mécanismes de dépendance des pays des Suds vis-à-vis de l'aide étrangère et ses répercussions dans les projets de développement [LECOMTE B. et NAUDET J-D. dir. 2002]. Nous analyserons la provenance de ces appuis extérieurs, leur composition et les relations qui en sont issues entre les pourvoyeurs et les receveurs de l'aide. (Chapitre 3) Dans le contenu de l'aide, y-a-t-il une prise en compte des contextes sociaux, économiques et administratifs du pays ou de la collectivité territoriale bénéficiaire ? (Chapitre 1 et 5) Y-a-t-il, comme dans d'autres cadres sectoriels, un mécanisme de dépendance des contributions étrangères ? À l'issue des financements et des appuis techniques des bailleurs étrangers, les structures locales sont-elles réellement autonomes pour gérer et faire évoluer les outils (Chapitre 5)? Depuis 2005 et la Déclaration de Paris qui a recommandé de nouvelles modalités de l'aide notamment par « l'approche-programme » et l'harmonisation et de la gestion axée sur les résultats en matière de développement, peut-on percevoir des évolutions claires dans le montage des projets autour de l'information géographique ? Ce nouvel ordre des financements du développement a-t-il enclenché une autre lecture de la production de l'information, par exemple, à partir d'une mutualisation des données produites et des expériences (Chapitre 6) ?

Dans les modalités de transferts des technologies, nous allons appréhender également le rôle des acteurs urbains (agents municipaux, assistants et conseillers techniques, maître d'ouvrage délégué, consultants, géomètres, urbanistes) (Chapitre 2, 3 et 5). Dans cette approche, nous allons faire référence aux idées développées dans le dossier de la revue *Géocarrefour* mené sous la direction d'E. Verdeil sur le contexte de l'expertise des modèles urbains dans les pays des Suds [VERDEIL E. 2005]. Ce travail collectif s'est inscrit dans l'hypothèse que les carrières et les trajectoires individuelles des acteurs urbains tiennent une place importante dans le façonnage des discours et pratiques de l'aménagement techniques des territoires. Dans

la réussite ou les difficultés du transfert des technologies de l'information géographique, il faut analyser, ainsi, les sensibilités singulières (goût pour les technologies de l'information et de l'informatique, lieu de formation professionnelle et idéologique) et les intérêts personnels (économique, appartenance à des réseaux professionnels, culturels, religieux) des différents acteurs urbains (Chapitre 3, 5 et 6).

Dans ce premier grand axe thématique autour de la diffusion et l'appropriation des TIC, ce travail aborde, aussi, les impacts des SIG sur les organisations des ressources humaines au sein des administrations avec l'apparition de conflits de pouvoirs, la résistance au changement et des difficultés organisationnelles diverses (Chapitre 5). Cette dimension de notre réflexion est largement inspirée par les travaux universitaires d'H. Pornon [PORNON H. 1998] qui a étudié ce type de dynamiques sur la base de plusieurs expérimentations françaises.

Les instruments d'action publique

Par son observation des outils conçus pour appuyer les travaux des collectivités territoriales, notre étude aborde le champ scientifique des instruments d'action publique (IAP), en s'inspirant des travaux conduits par P. Lascoumes et P. Le Galès. Ces auteurs suggèrent de considérer les instruments comme des outils qui ne sont pas « *axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagée.* » [LASCOUTES P. et LE GALLES P. 2004].

Par cet angle d'approche, s'il y a production d'information géographique, on doit s'interroger à la fois sur les choix de ce recours en envisageant les résultats attendus et sur l'inscription du projet dans un processus plus large d'action publique. On doit analyser les effets de ces données dans les manières de gouverner les territoires et d'imposer certaines méthodologies de travail.

Les réflexions de P-Y. Le Meur et Ph. Lavigne Delville sur les milieux ruraux béninois nous ouvrent d'autres pistes de réflexion. Comment l'organisation d'informations géographiques sous forme d'une cartographie et d'inventaire de données de terrain peut-elle contribuer à une lecture orientée du territoire, voire à de nouvelles formes de territorialité ? (Chapitre 6)

P-Y. Le Meur, dans un travail anthropologique sur la mise en place des *Plans Fonciers Ruraux* (PFR) au Bénin, a analysé un processus de « villagisation » dans l'instauration d'un outil de reconnaissance juridique des droits de propriété coutumiers à partir d'un exercice d'enquêtes contradictoires et de levés de parcelle [LE MEUR P-Y. 2011]. P. Lavigne Delville, dans une autre étude sur les PFR béninois, a mis en perspective le rôle de l'outil dans la mise en place de la réforme foncière rurale en 2007 [LAVIGNE DELVILLE P. 2010].

Les formes de gouvernance urbaine

En étudiant les usages de l'information géographique par les responsables et professionnels de l'aménagement et leurs conséquences sur les pratiques politiques, économiques et sociales des territoires, nos travaux abordent également un ensemble de questions relatives à la problématique de la « gouvernance locale » des pays des Suds.

C'est à partir de 1990 que le thème de gouvernance commence à façonner l'agenda des organisations internationales avec la parution en 1991 du rapport de la Banque mondiale « *Managing development : the governance dimension* ». L'appropriation du terme par la Coopération française se traduit par la publication d'études sur commande, comme « *la Stratégie Gouvernance* » en 2006 par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID). Ce dernier rapport propose comme définition l'« *Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs* ». La gouvernance peut donc être associée à quatre concepts initiaux : multiplicité des acteurs, décision partagée, gestion décentralisée et bien commun géré par la sphère privée [DUBUS N., HELLE C. et MASSON-VINCENT M. 2010]. Pour les actions des coopérations, cette nouvelle stratégie prend des formes d'engagements divers. Celles de l'Agence Française de Développement (AFD) sont définies, par exemple, en quatre points : 1) l'appui au gouvernement et au renforcement de capacités des villes, 2) le soutien à l'appropriation des projets par les bénéficiaires, 3) la clarification et amélioration de la qualité des relations entre acteurs et 4) la bonne gestion des affaires publiques [Référence Internet AFD].

Abordé comme une nouvelle « stratégie conceptuelle » et un modèle unique du développement imposé par les institutions internationales, visant à transformer les sociétés dans le sens d'une « normalité dépolitisée », le thème de gouvernance a fait, également, l'objet de nombreuses analyses très critiques [OSMONT A. 1998 - BOURDIN A. 1998 CARTIER-BRESSON J. 2000 - DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S. dir. 2002 a].

Au plan conceptuel, la gouvernance désigne un ensemble de mécanismes de gestion et de régulation d'un système social en vue de garantir des objectifs communs. L'idée de gouvernance s'oppose à la fois à une autorité unique qui imposerait ses ordres de façon unilatérale et verticale et à la notion de démocratie représentative. Au contraire, son acceptation suppose une vision horizontale des rapports entre acteurs et le principe de l'intervention d'experts *es qualité* n'ayant pas de légitimité électorale dans les décisions publiques. Le principe de gouvernance se démarque donc, dans ce sens, du concept de « *gouvernement local* » qui est associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, pour laquelle l'autorité locale est l'instance naturelle et légitime du pouvoir local et des politiques [LE GALES P. 1995, page 58]. Ce dernier terme suggère davantage une lecture institutionnelle et, dans son étude, l'attention est portée sur la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central.

La diversité des modalités et impacts de mise en œuvre de la gouvernance ont été au cœur de plusieurs programmes de recherches avec des financements publics, donnant à cette thématique une place prépondérante dans les études urbaines des pays des Suds au cours des années 2000. Sans chercher l'exhaustivité, on peut citer le *Programme de recherche urbaine pour le développement* (PRUD) conduit par le Groupement d'intérêt scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement (GEMDEV) et l'Institut des Sciences et Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) pour le

Compte du ministère français des Affaires Étrangères et Européenne (MAEE) intitulé « *Gouverner les villes du Sud. Un défi pour la recherche et pour l'action* » [MAE-ISTED-GEMDEV 2005]. Ce programme de recherche a donné lieu à la publication récente de 9 ouvrages et de nombreux articles de revues spécialisées. Il a permis, également, encore avec le soutien du MAEE, l'organisation d'un groupe de réflexion pluridisciplinaire qui a édité en 2008, sur une base rétrospective des travaux faits, un nouveau document sous le titre « *La gouvernance urbaine dans tous ses états* » [OSMONT A., GOLDBLUM C., LANGUMIER J.-F., LE BRIS E., DE MIRAS C. et MUSIL C. 2008]. Ce groupe de réflexion a été à l'origine, en juillet 2009, de la définition d'une nouvelle politique de la Coopération française à travers le *Partenariat français pour la ville et les territoires* (PFVT) au sein la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du MAEE.

Dans une étude sur l'Afrique de l'Ouest, le thème de la gouvernance présente un axe d'actualité particulière puisque les pays ont été récemment décentralisés et les municipalités élues viennent juste d'expérimenter le gouvernement local.

Par ses différents questionnements, cette thèse s'inscrit donc dans le prolongement d'une problématique générale de l'ouvrage dirigé par E. Dorier et S. Jaglin « *Gérer la ville. Entre global et local* » [DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S. dir. 2002 a]. Il s'agit d'observer les formes locales de mise en œuvre des « *paradigmes globaux de gestion et de gouvernement des villes* » et l'organisation « *d'arrangements territorialisés* ». Cet angle d'approche amène à s'intéresser, dans l'analyse des échecs ou des réussites d'un projet autour de l'information géographique, aux dimensions locales face au mode opératoire prôné par les institutions internationales. (Chapitre 5 et 6)

Au cours de ce travail, le thème de la gouvernance locale est abordé sous deux angles.

Nous allons voir, d'abord, comment les projets de coopération autour de l'information géographique intègrent, dans leurs organisations institutionnelles et techniques, cette nouvelle stratégie d'action. Quelle place accordent-ils aux prestataires privés extérieurs ? Quelles sortes de dialogues et de relations encouragent-ils au niveau de la gestion des affaires publiques locales ? (Chapitre 4)

Nous allons étudier, ensuite, à partir du prisme des usages de l'information géographique moderne, les formes de gouvernance locale qui sont révélées dans les territoires (Chapitre 5 et 6). Comment se déroulent et se coordonnent entre elles les interventions des différents acteurs impliqués dans la gestion de l'information géographique (Chapitre 3)? Comment les élus locaux accueillent-ils les divers projets d'outils et de formations proposés par les institutions internationales d'aides au développement ? Quelle sorte de soutien les élus locaux réservent-ils aux techniciens de l'information géographique (agents municipaux, prestataires de services, institutions nationales de production et d'archivage des informations)? Peut-on observer des crispations entre les promoteurs de l'information géographiques et ses bénéficiaires au sein des collectivités territoriales? Quelles sont les formes de régulation opérées par les élus locaux et les populations dans l'élaboration des bases de données sur le terrain? Les populations et leur instances de représentation (élus, chef de quartier, ONG, associations) sont-elles en mesure d'infléchir sur le contenu et les usages de l'information

géographique? Comment peut-on expliquer les degrés divers d'appropriation ou les résistances dont ces outils font l'objet (Chapitre 5)?

6. Contexte de l'étude

Le sujet et la matière de ce mémoire s'inscrivent dans la continuité de mes études en Géographie à l'Université d'Aix-Marseille, de plusieurs séjours au Bénin dans le cadre de d'une maîtrise et d'un DEA et d'un intérêt particulier aux débats d'actualité sur les Technologies de l'Information et de la Communication et les enjeux de développement en Afrique. Le travail académique s'est inscrit ensuite dans une équipe du Laboratoire Population Environnement Développement (UMR 151) à laquelle j'ai été intégrée sous l'encadrement scientifique d'Elisabeth Dorier. Cette étude a été nourrie aussi par une expérience professionnelle et opérationnelle dans le secteur de la géomatique et de l'appui au développement municipal au Bénin.

L'intégration d'un programme universitaire portant sur les dynamiques de peuplement dans la région urbaine de Porto-Novo

Mon premier travail de recherches a été mené au sein d'un programme scientifique lancé en 1998 monté entre l'Université d'Aix-Marseille et l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin avec le partenariat de l'IRD et intitulé « *Les dynamiques territoriales d'une région en émergence : la région urbaine du littoral béninois* ». Ce programme scientifique, qui a évolué sous la forme institutionnelle d'un CAMPUS¹, était coordonné par E. Dorier, J-C. Barbier (IRD), P. Oliva et plusieurs enseignants du *Centre Béninois de Recherches Scientifiques et Techniques* (CBRST) de Porto-Novo avec E. Domingo et N. Agossou. Il portait sur le thème de la métropolisation et du « post-urbain » en Afrique de l'Ouest. Son hypothèse de recherche était qu'au niveau de la zone littorale au Bénin s'organisait une vaste région urbaine qui favorisait des dynamiques territoriales originales au sein du contexte africain, l'émergence de nouveaux modèles de flux et de mobilités et des impacts et des enjeux touchant l'environnement. Dans le cadre de ce programme universitaire, plusieurs mémoires de niveau master ont été réalisés par les étudiants des deux universités impliquées, des articles publiés portant sur des sujets complémentaires ou des espaces délimités qui ont permis au fil des années une connaissance de plus en plus fine des dynamiques urbaines en cours sur ce territoire africain [DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004]. Par ailleurs, l'équipe d'enseignants avait opté, dans un objectif de compilation de données, de mise en perspective de l'ensemble des travaux et de modélisation d'un processus spatial en cours, de recourir à un Système d'Information Géographique (SIG). Construit à partir de l'acquisition de photographies aériennes papier achetées à l'institut géographique local (IGN-Bénin), la base de données de l'outil a progressivement pris de l'ampleur grâce aux progrès de numérisation et de capacité de stockage informatique. Il s'est ainsi développé avec les intégrations de cartes topographiques, d'images Spot, de données sur les populations à partir

¹ Projet mobilisateur du Fonds de Solidarité Prioritaire du ministère des Affaires Etrangères français de soutien à la « Coopération pour la recherche universitaire et Scientifique » dans les régions de l'Afrique et de l'Océan Indien à partir de partenariats Nord-Sud.

du traitement des résultats des recensements officiels de 1979, 1992 puis de celui de 2002, de plans parcellaires obtenus après de cabinets de géomètre et surtout des résultats de nombreuses enquêtes et repérages inédits de terrain sur plusieurs thématiques. C'est au sein de ce programme universitaire que j'ai présenté un mémoire de maîtrise en 2002 sur les formes de périurbanisation dans la région de Porto-Novo et d'un DEA, l'année suivante, sur les réseaux de sociabilité dans la même aire urbaine et pu élaborer plusieurs dossiers techniques de méthodologiques sur l'information géographique numérique.

Le sujet de ce doctorat a pris place, ensuite, dans un thème de recherches du *Laboratoire Population Environnement Développement* (LPED) au sein duquel j'ai évolué sous la direction d'E. Dorier durant les années de ma thèse. L'axe de recherches dans lequel je me suis inscrite portait sur l'étude des formes et des pratiques de gouvernance urbaine et leurs conséquences au sein des territoires et des sociétés locales (équipe VillEnDev animée par C. De Miras). Le thème de l'*information municipale* a été, notamment, approché dans un appel d'offre, qu'à remporté l'équipe, lancé par le Fonds d'Action Concertée « Sciences Sociales » du MAE français et porté par le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA) et l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Cette commande d'études, conduite sous la direction scientifique de C. De Miras avec la collaboration d'E. Dorier, a été intitulé « *Information pour la Décision Municipale : outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales* ». Les travaux ont porté sur trois terrains : la Commune V de Bamako et Mopti au Mali et Porto-Novo. La partie sur le Bénin coordonnée par E. Dorier et à laquelle j'ai pu contribuer, concernait l'enjeu du Système d'Information Géographique de Porto-Novo développé à partir du Registre Foncier Urbain dans le transfert des compétences techniques aux collectivités locales élues dans l'application des lois de la décentralisation au début des années 2000 [DORIER-APPRILL E. 2004].

Des activités opérationnelles dans le domaine de l'information géographique au Bénin

Le sujet abordé dans ce doctorat a été nourri par diverses expériences professionnelles au Bénin dans le traitement, l'organisation et le développement d'informations géographiques locales. Mes premières missions, ponctuelles, ont surtout concernées Porto-Novo avant que je ne sois engagée dans un programme de 3 ans basé à Cotonou.

La première intervention a été effectuée dans le cadre d'une prestation de services pour le compte d'un projet urbain de la Coopération française. Sur la base d'une proposition d'intervention que le LPED avait soumise à la SERHAU-SA (structure alors en charge du développement des Registres Fonciers Urbains), j'avais comme mission, entre septembre 2004 et mai 2005, de rendre opérationnel le SIG de Porto-Novo et de corriger ses défaillances techniques. Cette première prestation a été suivie d'un deuxième contrat en 2006 pour compléter et développer la base cartographique et l'adressage cadastral et postal par rapport aux nouvelles zones loties et aménagées du territoire urbain de la capitale politique.

En 2006, j'ai participé à un projet financé par l'*Association Internationale des Maires Francophones* (AIMF) de formation de cadres municipaux à la géomatique et l'aide à

l'information pour la décision municipale à Porto-Novo. Ce projet était coordonné par E. Dorier et s'inscrivait dans le cadre d'un partenariat monté entre le LPED, l'AIMF et la Mairie de Porto-Novo.

Enfin et surtout, de 2007 à 2010, j'ai été recrutée comme expert junior au sein d'un projet urbain de l'Agence Française de Développement, le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo), pour le développement et le montage de registres fonciers urbains dans les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Pour cet emploi, j'ai fait partie, avec un fonctionnaire de l'État français en détachement de coopération, d'une équipe d'assistance technique en résidence placée au sein des trois mairies de l'agglomération avec un statut de conseiller aux maires. Avec pour mission d'appuyer les trois communes dans l'exécution du projet de l'AFD dont un volet important était axé sur une démarche d'amorce d'une dynamique intercommunale avec l'appui de la Communauté Urbaine de Lille Métropole, cet emploi m'a permis d'intégrer, pendant trois ans, les services techniques municipaux de trois mairies. Cette intégration était, concrètement, matérialisée par la disposition d'un bureau équipé dans les locaux des mairies et par une participation active à la vie municipale des communes à travers différentes activités, des réunions de directions et de services et des échanges fréquents avec les élus locaux.

Enfin, en janvier et février 2011, dans le prolongement de la mission d'assistance technique en résidence j'ai assuré une formation pour le compte du projet urbain de l'Union Européenne « *Assainissement des Quartiers Inondables de Cotonou Ouest* ». Il s'agissait d'une formation à destination d'une quinzaine d'agents municipaux des mairies de Cotonou et d'Abomey-Calavi à l'utilisation et aux enjeux de l'outil SIG dans les travaux des services techniques municipaux (services de la prospective et du développement municipal, services de la gestion de la voirie communale, services des affaires foncières et domaniales, services de la gestion des ordures ménagères).

7. Démarches méthodologiques

Le travail qui est présenté a été mené à travers une méthodologie mettant en œuvre deux démarches essentielles pour le recueil de l'information et le traitement des données. J'ai effectué une opération de recensement, d'exploitation et d'analyse de la documentation géographique produite et disponible sur la région du sud-Bénin. J'ai entrepris un travail d'entretiens et d'observations des acteurs sur le terrain.

Recensement et exploitation de la documentation géographique produite

L'enjeu de cette activité était multiple. Il s'agissait à la fois d'avoir un état des lieux quantitatif des productions de données géographiques sur ce territoire, d'appréhender leurs contenus informatifs, d'évaluer les conditions de leurs disponibilités et de présager, enfin, leurs potentialités d'utilisation. Ce travail de recensement s'est déroulé au Bénin par des investigations dans différentes institutions (Ministère et Direction de l'urbanisme, Archives nationales, services nationaux de la cartographie et de la production de données statistiques, centres universitaires, préfectures, mairies de commune, chefs lieu d'arrondissement), auprès d'opérateurs privés (cabinets de géomètre et d'urbanisme, bureaux d'études, ONG) et des représentations de bailleurs de fonds (Ambassade de France, agence locale de l'Union

Européenne, de l'AFD, du MCC, de la GTZ, de l'ACDI). Ce travail de recherche documentaire s'est, aussi, effectué en France au sein de bibliothèques universitaires et de centres de recherches et auprès des Archives Nationales d'Outre Mer (ANOM) d'Aix-en-Provence. Le réseau Internet a constitué, également, un autre outil important de recensement de l'information géographique produite et accessible de façon libre ou payante sur la région d'étude.

Pour l'analyse de la documentation recueillie, j'ai utilisé l'outil du Système d'Information Géographique (SIG). J'ai exploité, pour ce faire, les bases techniques (logiciel, unité de projection et cadre de géo-référencement) du projet informatique mis en place en sein des travaux du CAMPUS « *Les dynamiques territoriales d'une région en émergence : la région urbaine du littoral béninois* ». Par rapport à la diversité des sources de construction de la documentation acquise, j'ai eu à m'initier à plusieurs logiciels de traitement d'image numérique et d'exploitation de bases de données qualitatives, numériques et vectorielles ainsi qu'aux principes de compatibilité de logiciels et versions informatiques.

À l'occasion des diverses missions d'expertises qui m'ont été confiées, j'ai participé également directement à la création et à la diffusion d'informations géographiques numériques sur le territoire du sud-Bénin. Cette participation à la production officielle d'informations géographiques m'a permis d'appréhender les exigences techniques imposées par les institutions locales à ses consultants ainsi que leurs démarches de contrôle et de vérifications des travaux rendus. À travers les lettres de commande que j'ai signées, j'ai pu apprécier aussi les aspects contractuels des modalités de propriétés intellectuelles et de diffusion locale dans les administrations de l'information géographique numérique.

Entretiens et observations des acteurs

La démarche de l'enquête de terrain a consisté d'abord en une campagne d'entretiens individuels de type semi-directif. Les personnes interrogées ont été les acteurs impliqués dans les travaux autour de l'information géographique locale : représentants de bailleurs de fonds et des institutions nationales, experts techniques internationaux, consultants, élus locaux et agents municipaux des mairies. Cette phase d'entretiens a été l'occasion notamment de collecter des « parcours de vie ». L'objectif était de mettre en perspective certaines dimensions personnelles et singulières dans la compréhension de l'organisation générale de l'information géographique dans le territoire d'étude. Les entretiens ont concerné également différents groupes d'habitants par leur particularité à la fois « d'enquêtés » dans la constitution de bases de données sur le terrain et de « groupe cible » bénéficiaire des projets de développement autour de cette collecte.

Un autre volet de l'enquête de terrain a été l'observation à travers une participation active de plusieurs années dans divers projets opérationnels. Cette activité m'a permis de comprendre « d'en bas » ces projets et de mesurer leurs dynamiques et leurs effets dans les usages généraux de l'information géographique urbaine. Les formations d'agents municipaux à la cartographie numérique et à l'information municipale m'ont permis, par exemple, d'être au plus près pour analyser les comportements des décideurs et des techniciens vis à vis de ces données et les appropriations locales de ces technologies nouvelles. Les participations aux réunions internes des projets urbains dans les phases préparatoires et de bilans m'ont permis,

sur un autre exemple, d'identifier les discours des différents protagonistes des territoires et leurs évolutions ainsi que les craintes exprimées et les engouements suscités par les usages de l'information géographique. J'ai ainsi été en mesure de repérer certaines contingences locales favorables à la réussite de telle ou telle activité dans le développement des recours à l'information géographique ainsi que le rôle de variables culturelles, de personnalités ou de groupes de personnes particulièrement entreprenants.

Cette implication professionnelle dans l'activité des acteurs étudiés et de co-production de certaines données de terrain a pu constituer un biais puisque ma participation a pu conduire à infléchir certaines dynamiques locales ou par la subjectivité possible de ma position. D'un autre côté, cette démarche méthodologique a permis aussi un accès direct à des événements, des prises de position inaccessibles à un chercheur non-impliqué et un recueil de données qualitatives et quantitatives primaires inédites.

8. Plan de travail

Le travail présenté est organisé en trois grandes parties comprenant chacune deux chapitres.

La première partie présente le contexte général de l'opérationnalité de l'information géographique au sud-Bénin. Nous analysons les différentes imbrications et dynamiques de peuplement de cette région qui justifient la dimension stratégique de la production de données à référence géographique. Dans cette partie, nous faisons également le point sur la diffusion des technologies de production de données géographiques numériques en Afrique de l'Ouest et au Bénin et leurs effets dans les accès et les organisations de ces informations au niveau des différents acteurs locaux du territoire.

La seconde partie s'intéresse aux enjeux de l'information géographique dans le processus de réforme de l'administration territoriale avec la décentralisation et la municipalisation. Nous y discutons des modalités techniques de cette réforme (découpage administratif, transfert de compétences, appui des institutions internationales) afin de voir comment l'information géographique et ses outils suscitent divers intérêts dans les nouvelles pratiques de gouvernement notamment pour légitimer certaines actions de la « bonne-gouvernance ». Dans un deuxième temps, nous appréhendons les modalités de construction d'outils avec les registres fonciers urbains pour voir comment est envisagé à travers eux l'introduction d'importantes technicités dans les récentes organisations municipales.

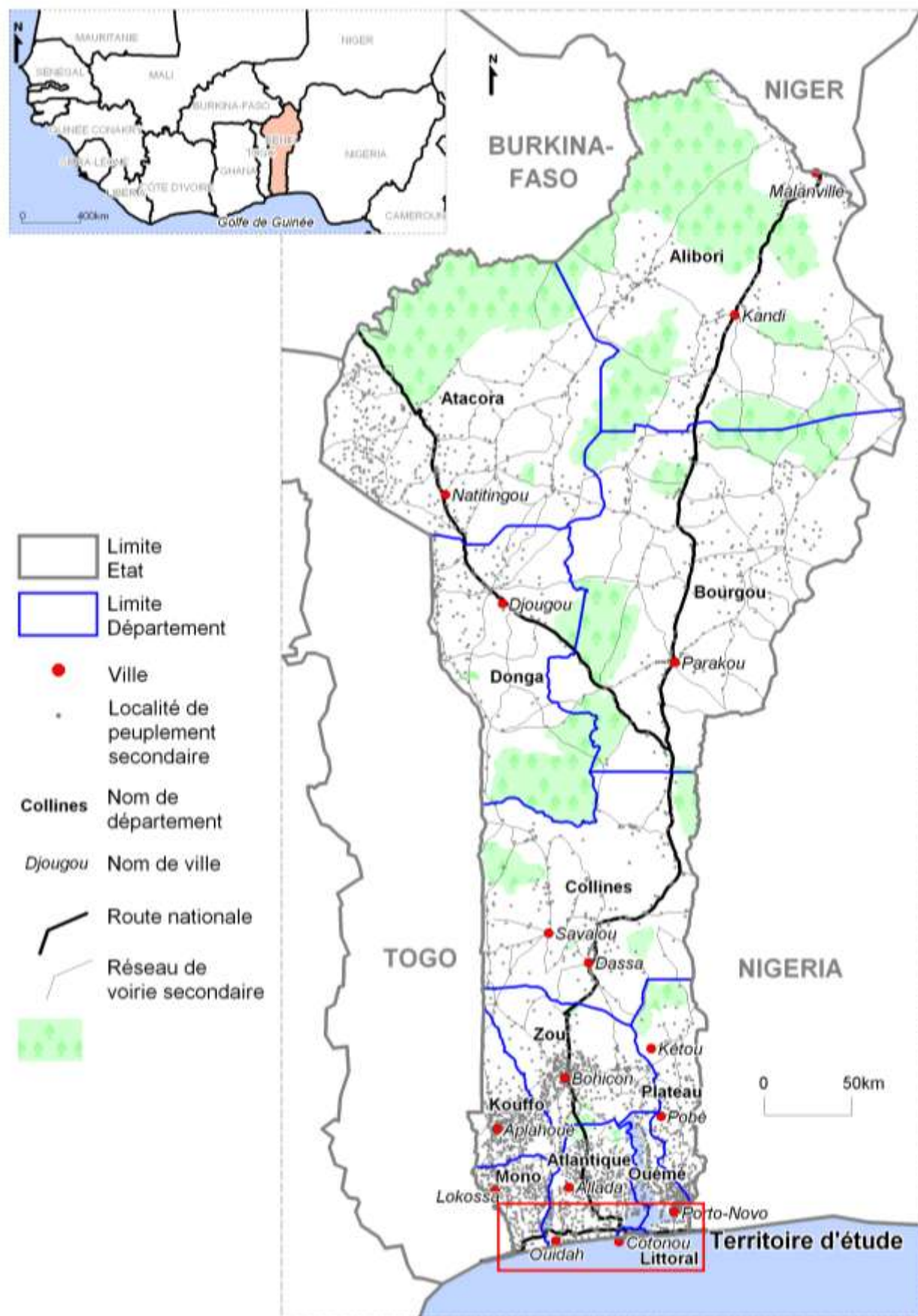
La troisième partie aborde les usages de l'information géographique numérique à l'échelle des pratiques du territoire du sud-Bénin. Ces usages sont analysées d'une part au niveau des organisations fonctionnelles des municipalités et, d'autres part, dans les approches technico-administratives de la région urbaine étudiée.

Première partie - Le sud-Bénin, un contexte singulier d'évolution pour l'information géographique numérique

Cette première partie vise à camper le contexte de la production et de l'accessibilité de l'information géographique numérique dans la région littoral du sud-Bénin depuis les années 90. L'hypothèse émise est que cette région du continent africain présente un terrain particulièrement propice à un développement des recours aux outils de l'information géographique. Plusieurs éléments permettent de conforter cette hypothèse. Il y a d'abord des facteurs propres au territoire pris pour étude. Les outils peuvent y être installés au sein de périmètres faciles à individualiser et à documenter, dans une situation de stabilité politique et sociale. Cette période, depuis les années 1990, coïncide, par ailleurs, à un vaste essor et une diffusion des appareillages de l'informatique et de la communication. Cette nouvelle donne relative à l'aspect technique de l'information géographique numérique s'est déroulée en même temps qu'une réorganisation des services publics notamment par rapport aux effets des plans d'ajustement structurel et des nouvelles orientations politiques de libéralisation de certains secteurs productifs.

Cette première partie est menée sur deux chapitres. Le premier chapitre s'intéresse aux caractéristiques de peuplement et aux différentes dynamiques urbaines du territoire du sud-Bénin étudié. Le deuxième chapitre va porter sur les cadres techniques et conjoncturels de la production des données géographiques sur cette région et leurs grandes évolutions depuis 20 ans.

Figure 4 : Situation de la zone d'étude en Afrique de l'Ouest et au Bénin



Source : Carte routière du Bénin 1/600 000ème, IGN-FI, 2000 et base de données INSAE, 2002.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Chapitre 1 – Une région métropolisée polycentrique, des enjeux territoriaux complexes

L'approche de la géohistoire urbaine va nous aider, dans ce premier chapitre, à comprendre pour quelles raisons objectives les bailleurs de fonds internationaux ont choisi la région littorale du sud-Bénin pour expérimenter la mise en place de systèmes d'informations géographiques et principalement les *registres fonciers urbains* qui, au milieu des années 1990 étaient des projets pionniers destinés à faciliter la décentralisation. Nous pensons qu'au sein d'une aire littorale ouest-africaine en forte croissance et soumise à une forte acuité des problèmes de gestion foncière et environnementale, la structuration de la région urbaine sud-béninoise a pu y jouer un rôle déterminant. Ce chapitre est mené sous la forme d'une description des structures géographiques du sud-Bénin à plusieurs échelles. On observera d'abord une organisation urbaine marquée par plusieurs centralités et par diverses formes d'extensions et de contacts avec les espaces ruraux. On discutera ensuite des impacts et des enjeux de cette urbanisation de plus en plus extensive.

1.1 Des processus d'urbanisation à différentes échelles du territoire

Le territoire étudié, la région littorale du sud-Bénin, se situe en Afrique de l'Ouest et, à une échelle plus petite, dans la région du Golfe de Guinée et dans le pays Bénin. Le premier développement de ce chapitre va s'intéresser à la mise en perspective des grandes caractéristiques liées à cette situation et ce site singuliers.

1.1.1 Une région d'Afrique avec de fortes dynamiques d'urbanisation

Le sud-Bénin est intégré dans une vaste région du continent africain, l'Afrique de l'Ouest, qui trouve une unité d'approche notamment à partir d'événements historiques anciens (autour de grands royaumes) et plus récents (colonisations européennes) et l'organisation d'institutions politiques supranationales avec la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA). C'est sur la base géographique de cette région africaine subsaharienne qu'ont été menés deux grands travaux sur la population : l'étude *West Africa Long-term Perspectives Study* (WALTPS) lancée en 1991 et *Africapolis* en 2009. Ces deux travaux, qui ont été financés par des bailleurs de fonds internationaux², tendent à révéler l'intérêt particulier de la communauté internationale pour la compréhension des évolutions dans cette sous-région du continent africain. Outils précieux, ces deux grandes études offrent une approche quantitative, qualitative et prospective de la structuration et de l'organisation spatiale de la population régionale depuis 1950³.

² le Canada, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, la Belgique, la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la BAD pour l'une et l'Agence Française de Développement pour l'autre.

³ Notons que les deux travaux n'ont pas concerné exactement la même zone d'étude. Les travaux de WALTPS concernaient le territoire de la CEDEAO incluant la Mauritanie, le Tchad, la République de Centre-Afrique et le Cameroun. Les travaux menés par le projet Africapolis ont été limités au territoire de la CEDEAO et de la Mauritanie.

- Les travaux WALTPS, élaborés par une équipe multidisciplinaire d'experts africains et internationaux sous l'égide du Club du Sahel (OCDE), se sont appuyés exclusivement sur l'utilisation et la compilation des données démographiques des recensements nationaux donc à partir des découpages administratifs en vigueur dans chaque pays et des définitions nationale de l'urbain [COUR J-M. et SNRECH S. 1998].

- Les travaux Africapolis, menés sous l'impulsion du SEDET (CNRS/Université Paris Diderot) sous la direction scientifique de F. Moriconi-Ebrard, sont principalement axés sur l'étude de l'urbanisation. Ils ont adopté une définition morphologique et harmonisée de l'urbain au niveau de l'ensemble de la région sur la base d'un travail d'interprétation de photographie aérienne et d'évaluation des densités de population [Africapolis, 2009].

Conçus à partir de méthodologies différentes, les références alternées à ces deux travaux permettent de varier les angles d'approches des évolutions de peuplement en cours dans la région soit en s'appuyant sur le découpage administratif en vigueur et les définitions locales de l'urbain soit par rapport à l'aspect d'agglomération et de « tâche urbaine ». Ces deux travaux ont donné lieu à plusieurs rapports [ARNAUD M.1993, BOSSARD L. 1994, GABAS J-J. POSTEL M. et KALASA B. 1993, Club du Sahel/OCDE 1998, COUR J-M. 1993 et 1994, COUR J-M et NAUDET D. 1994, IGUE J-O. et SOULE B-G. 1993, KALASA B.1993, NAUDET J-D.1993 a, b et c 1992, NINNIN B. 1994, PONS R.1994, SNRECH S. 1994, Africapolis 2009 a, b et c], des cartes de synthèse et des données chiffrées. En exploitant cette importante source d'informations produite et à partir d'éléments démographiques et historiques propres au Bénin, nous allons présenter ici les principales dynamiques de peuplement et de développement économique et spatiale de la région littorale du sud-Bénin, notre terrain d'étude.

a) En Afrique de l'Ouest, une importante augmentation de la population et un développement général de l'urbanisation depuis 50 ans

Avec une population évaluée par les travaux d'Africapolis à 294 millions d'habitants, l'espace ouest-africain (défini ici comme celui de la CEDEAO et de la Mauritanie) présentait en 2010 une population à peu près équivalente à celle des États-Unis sur une superficie d'un tiers inférieur et sur un territoire constitué d'un tiers environ de zones arides ou désertiques.

La grande spécificité du peuplement de l'Afrique de l'Ouest est sa forte augmentation au cours de ces 60 dernières années : entre 1950 et 2010, le nombre d'habitants de la région a été multiplié par 4,8 (Tableau 1). Par ces taux de croissance, l'Afrique de l'Ouest est, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'une des régions du monde les plus dynamiques sur un plan démographique (Tableau 2). Ce dynamisme démographique régional depuis 1950 a particulièrement touché le fait urbain sans pour autant vider les campagnes. Dans le détail de la croissance démographique, la population urbaine a été multipliée par plus de 21 entre 1950 et 2010 passant de 4,6 millions à 98,9 millions d'habitants. Sur la même période la population rurale qui a évolué de 56,7 à 195,9 millions n'a été multipliée que par 3,5. Le nombre d'urbains, sur cette période de 60 ans, a augmenté 4,5 fois plus vite que la population totale de la région et 6,2 fois plus vite que la population rurale (Figure 5).

Tableau 1 : Évolution depuis 1950 du nombre d'habitants des pays de l'Afrique de l'Ouest

	Nombre habitants 1950	Nombre habitants 2010	Multiplicateur nombre habitants 1950-2010
Bénin	1 523 800	8 873 360	5,8
Burkina	3 154 945	14 904 473	4,7
Cap Vert	149 984	514 346	3,4
Côte d'Ivoire	2 675 000	21 116 147	7,9
Ghana	4 448 984	22 624 271	5,1
Gambie	243 202	1 660 414	6,8
Guinée	2 680 000	8 967 032	3,3
Guinée Bissau	508 970	1 497 436	2,9
Liberia	820 000	3 290 757	4,0
Mali	3 448 880	13 210 463	3,8
Mauritanie	471 120	3 125 943	6,6
Niger	2 273 320	13 221 182	5,8
Nigeria	33 900 000	158 313 000	4,7
Sénégal	1 977 167	12 134 081	6,1
Sierre Léone	1 907 968	5 498 681	2,9
Togo	1 139 888	5 892 650	5,2
16 pays	61 323 228	294 844 236	4,8

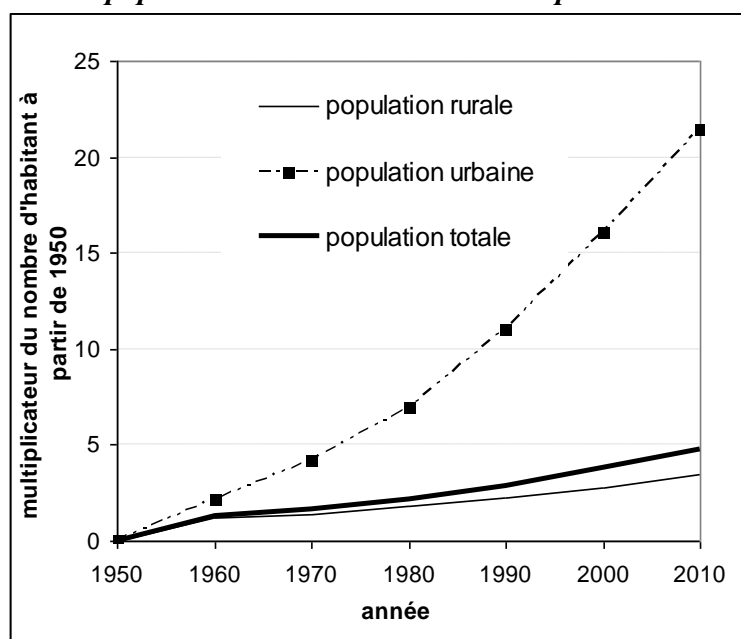
Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.

Tableau 2 : Multiplicateur du nombre d'habitants par région du monde entre 1950 et 2005

Afrique du Nord	4,1	Asie de l'Est	2,3	Océanie	2,6
Afrique de l'Est	4,5	Asie du Sud	3,2		
Afrique Centrale	4,3	Aise du Sud-Est	3,1		
Afrique Australe	3,5	Asie de l'Ouest	4,2		
Afrique de l'Ouest	4,3				
Europe de l'Est	1,4	Caraïbes	0,0		
Europe du Nord	1,2	Amérique Centrale	3,8		
Europe du Sud	1,4	Amérique du Sud	3,3		
Europe de l'Ouest	1,3	Amérique du Nord	1,9		

Source : United Nations 2007, World Population Prospects 2006 Revision.

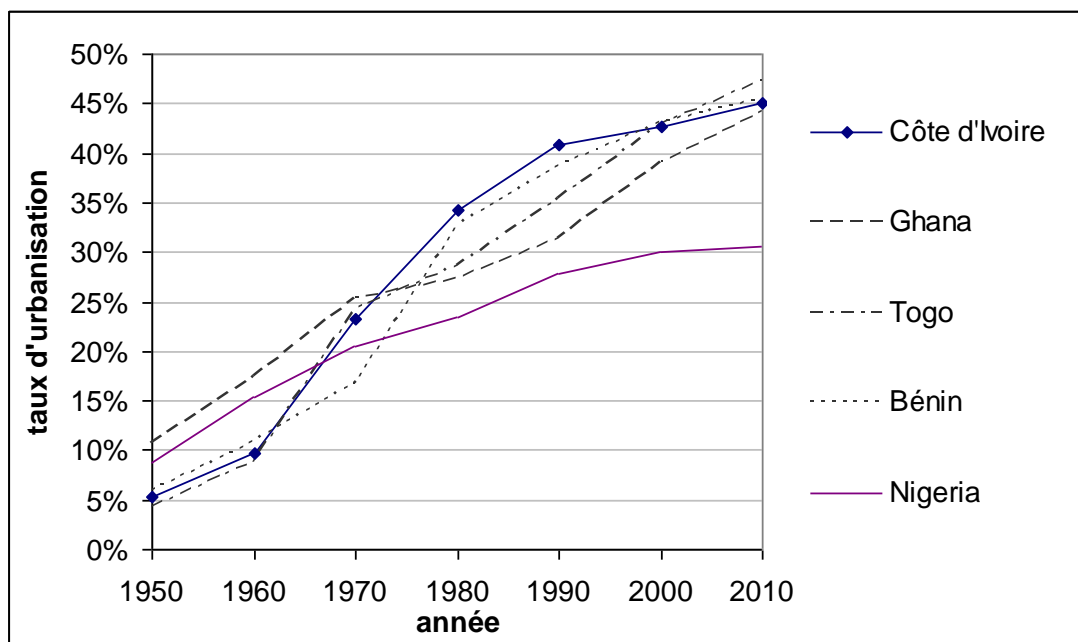
Figure 5 : Evolution des populations rurales et urbaines depuis 1950 en Afrique de l'Ouest



Source : Base de données Africapolis, estimations 2009. Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Cette forte augmentation de la population urbaine s'est accompagnée d'une croissance du taux d'urbanisation. Largement minoritaire dans les années 1950, la population urbaine pour l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest concernait, en 2010, aux alentours de 34% de la population régionale. Pour plusieurs pays de la région dont le Bénin, elle tendait, d'après les estimations des travaux Africapolis, vers une parité avec la population rurale (Figure 6)

Figure 6 : Évolution du taux d'urbanisation depuis 60 ans dans le Golfe de Guinée



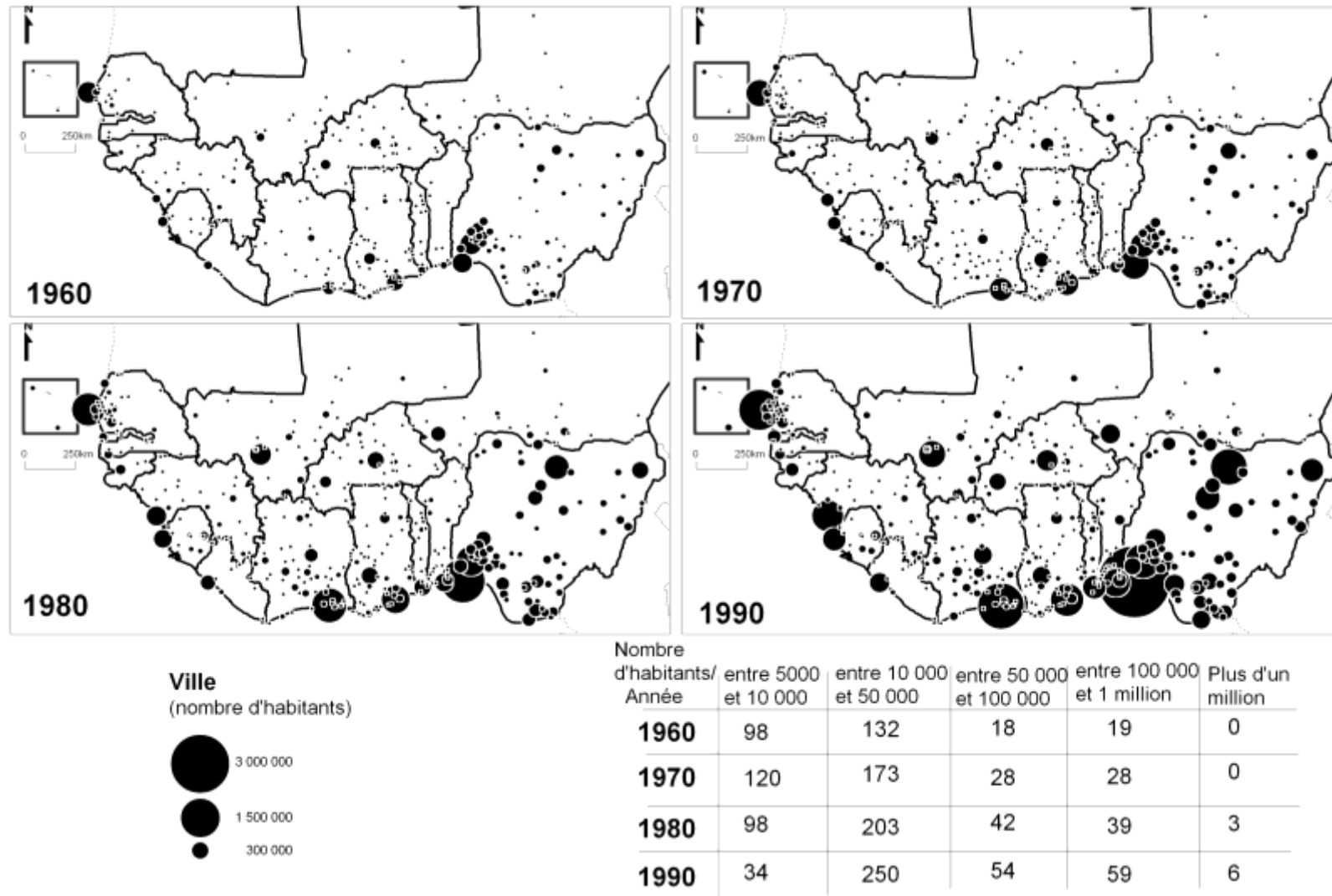
Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Ce processus d'urbanisation de la région s'est effectué selon plusieurs modalités. Les données produites par les travaux WALTPS et Africapolis convergent pour montrer une augmentation historique simultanée du nombre de petites et moyennes villes et des effectifs des habitants des grandes villes (Figure 7).

La figure 7 ci-contre a été construite à partir du traitement des données de recensement produites par l'étude WALTPS. Elle est issue d'un travail entrepris pour la mission que j'ai menée au sein du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM). L'accès à cette base de données a été possible par cette intégration au sein du PDM et l'utilisation de cette base de données par cette institution pour les études ECOFILOC (Chapitre 3) et le *Programme de relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest*. Ce document cartographique provient d'un travail d'exploitation d'un fichier Excel qui listait pour chaque pays de la région et pour les années 1960, 1970, 1980 et 1990 les villes de plus de 5 000 habitants et d'un travail de géo-référencement de ces différents centres urbains dans un logiciel de Système d'Information Géographique.

Figure 7 : Évolution du réseau des villes de plus de 5 000 habitants en 1960, 1970, 1980 et 1990 en Afrique de l'Ouest



Source : Base de données WALTPS, 1991. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Africapolis, dont l'approche scientifique privilégie la notion d'agglomération urbaine, fait le même constat de pluralité des modalités de développement de l'urbanisation au cours des 50 dernières années. Selon ses analyses, le nombre d'agglomérations de moins de 20 000 habitants a été multiplié par 10 entre 1960 et 2010. Alors que la région était dépourvue d'agglomération millionnaire en 1960, il y en avait 16 en 2010. D'après les prévisions faites par l'équipe universitaire du SEDET, l'Afrique de l'Ouest comptera en 2020 autant d'agglomérations que l'Amérique du Nord [DENIS E. et MORICONI-EBRARD F. 2009].

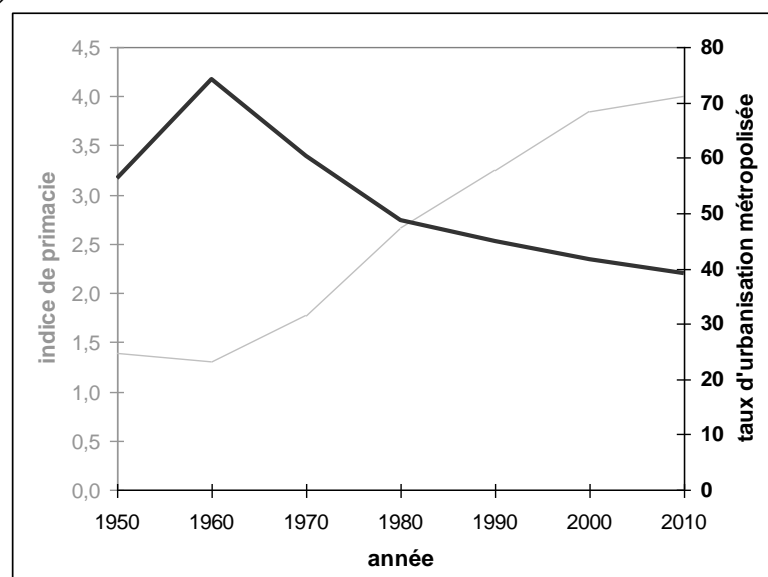
Les travaux Africapolis ont montré que les petites villes se sont développées dans trois types d'espaces géographiques : dans les espaces ruraux, à la périphérie des grandes villes et sur les axes routiers [Africapolis 2009 a].

- Dans l'espace rural, le développement de la ville a été favorisé par la combinaison d'un fort accroissement naturel et par la distribution faiblement hiérarchisée du peuplement rural. Ce mécanisme a été décrit comme « d'urbanisation in situ » pour renforcer l'idée du caractère endogène du mécanisme de production de l'agglomération urbaine.

- Le second type de ville résulte du processus d'« orbanisation » des grandes agglomérations, processus qui concerne particulièrement la région urbaine du sud-est du Bénin. Le terme de « orbanisation », qu'Africapolis emprunte aux travaux de J-P. Hubert [HUBERT J-P. 1998], est utilisé pour désigner ce qui est en dehors de l'agglomération centrale tout en appartenant à sa sphère d'influence. Ce processus résulte d'une transformation récente des stratégies résidentielles des ménages qui choisissent la mobilité quotidienne plutôt que la mobilité résidentielle qui était auparavant le moteur de la croissance des grandes agglomérations. On retrouve ce type d'agglomération le long des grands axes de communication radiaux jusqu'à des distances de l'ordre de 60 à 100 kilomètres en dehors du centre.

- Le troisième type de petites agglomérations est issu du principe d'« axialisation » du peuplement sur les grands axes de circulation.

Figure 8 : Évolution entre 1950-2010 des formes de l'urbanisation au Bénin (primatie et métropolisation)



Source : Africapolis, estimations 2009. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

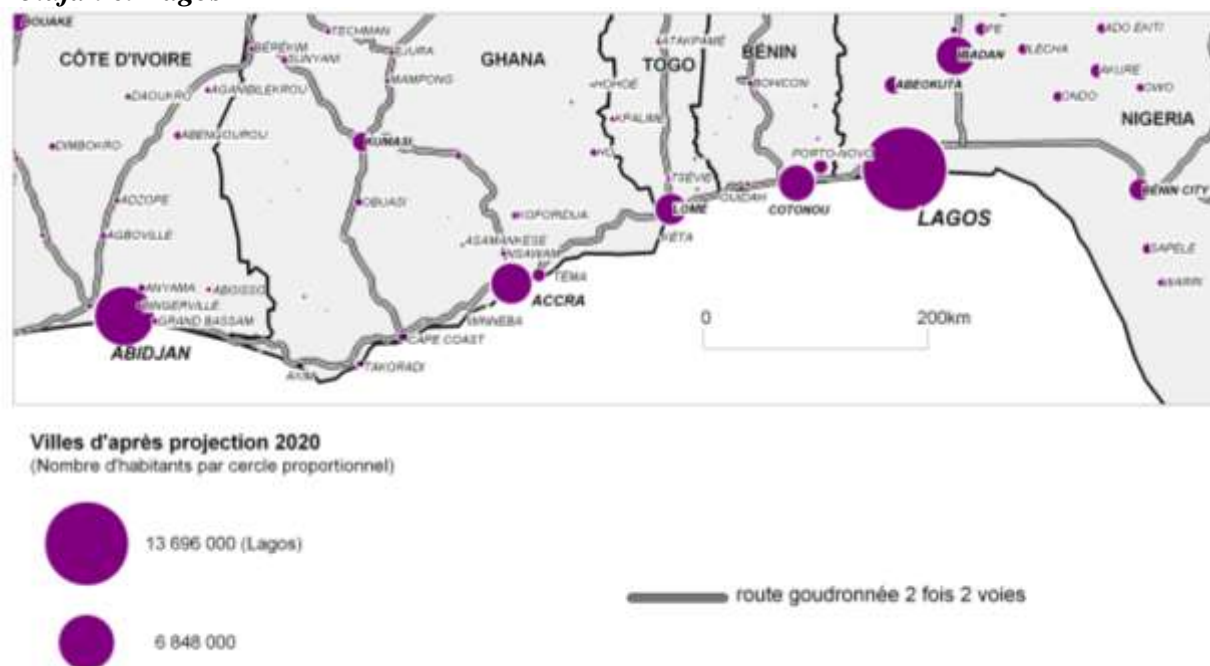
Dans la description des dynamiques urbaines en cours en Afrique de l'Ouest, les travaux Africapolis ont mis en avant un mécanisme original de renforcement du critère de primatie (rapport de la plus grande agglomération sur celle de la seconde) qui s'accompagne d'une baisse du taux d'urbanisation métropolisée au profit de l'urbanisation des villes secondaires. Cette évolution est particulièrement bien perceptible au Bénin (Graphique 3). Il a été ainsi décrit un mécanisme de «métropolisation par le haut » relayé par une « urbanisation par le bas ». Cette « urbanisation par le bas » est le résultat d'une croissance structurelle des villages et bourgs dans un contexte de baisse des migrations résidentielles vers les grandes villes.

b) L'organisation d'un chapelet de villes imbriquées les unes aux autres par un axe routier performant le long du littoral du Golfe de Guinée

En zoomant sur la région du Golfe de Guinée, le sud-Bénin prend place dans une armature urbaine dense le long du littoral qui s'étend de la Côte d'Ivoire au Nigeria sur environ 600 kilomètres. Les situations des villes de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo montrent un ancrage dans une organisation de villes côtières dans laquelle s'inscrivent plusieurs villes multimillionnaires (Abidjan, Accra et Lagos) et des cités de plusieurs centaines de milliers d'habitants (Figure 7).

A l'échelle du Golfe de Guinée, et en particulier dans la région urbanisée du sud-Bénin qui nous intéresse, des formes variées d'urbanité sont bien antérieures à la colonisation européenne. Les premières villes connues dans la région se sont développées avec les royaumes côtiers, mais en retrait dans les terres. Moins puissants que les empires du Ghana, du Mali ou du Sonrhäï dans la région soudano-sahélienne, ces royaumes avaient permis, dans leur phase d'expansion économique, la création de quelques cités dynamiques. Etroitement liés à la guerre, ces royaumes avaient mis en place un système d'organisation urbaine pour magnifier et pérenniser leur dynastie. L'empire d'Oyo autour de la cité d'Ifé-Ifé, centre religieux traditionnel et berceau des Yoruba, a été à l'origine, sur le principe des conquêtes et avec l'avantage des armes en fer, de l'édification d'une armature urbaine dans le sud du Nigeria autour du 9^e siècle avec Ketu, Sabe, Owu, Bénin-City et Old Oyo [CAMARA C. 1971]. Abomey, située à 90 kilomètres du littoral dans l'actuel Bénin, a figuré, aussi, comme la matérialisation d'un pouvoir absolu, celui des Alladahonnou à travers le Royaume du Danxomè. La cité s'était organisée à partir d'un système de maîtrise de l'espace particulier avec la construction de palais-résidence pour les différents princes héritiers instaurant de véritables quartiers fonctionnels. Le territoire de la ville se distinguait par la présence de muraille et d'un fossé qui entouraient partiellement la cité et une demi-douzaine de portes d'accès [ANIGNIKIN S. in COQUERY-VIDROVITCH C. 1988]. La prospérité d'Abomey et son influence s'exprimait sur un plan religieux et social, par exemple, à travers l'organisation de la *fête des Coutumes* [COQUERY-VIDROVITCH C. 1964] et par une stratégie de peuplement et d'assimilation d'une vaste région environnante. Au Ghana, l'État Ashanti a permis l'édification de la cité de Koumassi située à 200 kilomètres du littoral. À la fin du XVIII^e siècle, cette ville comptait entre 12 000 et 15 000 habitants [VENNETIER P. 1991 b].

Figure 9 : Organisation d'un chapelet de villes le long du littoral de Golfe de Guinée entre Abidjan et Lagos



Source : Base de données WALTPS 1991. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La traite des esclaves initiée au 17^e siècle par quelques nations européennes et avec l'adhésion de certains royaumes côtiers est à l'origine du déploiement et la création de quelques infrastructures le long du littoral. Ces implantations côtières se sont organisées autour de comptoirs et de forts. La révolution industrielle en Europe et sa recherche de matières premières et de nouveaux marchés ont développé, par la suite, l'aspect marchand de certaines localités littorales avec l'édification de maisons de commerce et la mise en place d'un système de production avec leur arrière pays. Au Ghana, les activités portuaires du site Accra vont connaître un essor important avec le cacao. Pour les villes du Bénin, ce sera avec le palmier à huile (Chapitre 1.1.2.c).

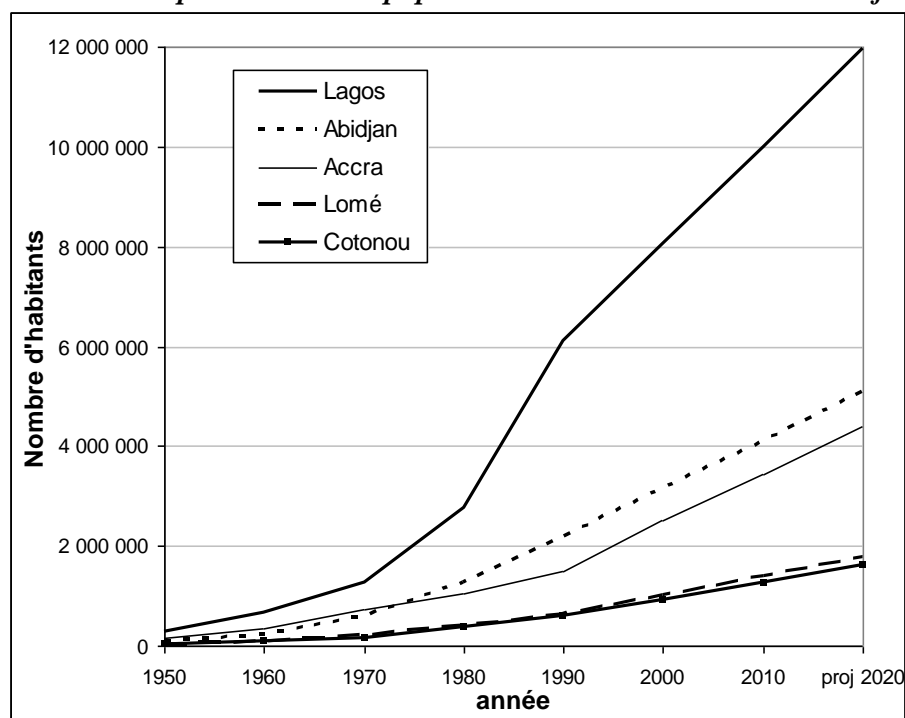
La période de la colonisation a eu des impacts importants sur le développement des villes littorales. Le gouvernement direct à la française, à la différence de la colonisation britannique qui dans son « Indirect Rule » a eu tendance à respecter les villes traditionnelles, va créer de nouvelles cités en privilégiant, pour les pays côtiers de sa fédération, une localisation littorale. Ces nouveaux établissements correspondaient à la fois à la volonté de favoriser le commerce à travers l'édification d'un port et un désir de contrôler un territoire à l'abri des structures coutumières. Cette période coloniale correspond, pour la Confédération d'Afrique Occidentale Française, au déclin des anciens centres urbains (Abomey) au profit de nouvelles localités (Cotonou). Ces créations *ex nihilo* (ou à partir d'un lieu habité modeste) renvoient directement à une logique presque exclusivement coloniale : implantation administrative et militaire dictée par le déroulement de la conquête et les partages entre puissances européennes, implantation économique et drainage des ressources vers un point d'évacuation. A partir de la Seconde Guerre Mondiale, plusieurs facteurs sont à l'origine d'un renforcement des centres urbains du littoral : multiplication des travaux d'intérêt public et privé, renforcement très marqué de l'encadrement administratif, création de nombreuses entreprises

commerciales et industrielles et importants crédits accordés par les métropoles en vue d'une mise en valeur plus poussée des territoires. Dans les colonies françaises, cette période s'est accompagnée de l'institution du Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social (FIDES - compte de la Caisse centrale créé en avril 1946 provenant jusqu'en 1954 partiellement du plan Marshall pour permettre une meilleure gestion des fonds octroyés à l'Outre-mer). Ce fonds va permettre de nombreux investissements dans les villes en les dotant de quelques grandes infrastructures.

Les Indépendances, à partir des années 1960, favorisent une forte croissance démographique de certaines villes côtières. Les principales raisons sont : abandon par les autorités nationales de toutes mesures de contrôle de l'immigration urbaine, appel de la part des hommes politiques au pouvoir à une « clientèle » à base ethnique, africanisation des cadres et recrutement massif pour l'organisation d'une administration nationale. Dans la majorité des cas, les nouveaux pouvoirs ont privilégié les capitales coloniales existantes.

Dans ce processus historique résumé de peuplement urbain, les villes du littoral ont connu une très forte augmentation de leur nombre d'habitants depuis les années 1950 comme nous le montrent les évaluations tentées par l'étude Africapolis : la population de Lagos a été multipliée par 34, celle d'Abidjan par 46, de Lomé par 36, de Cotonou par 60 (Figure 10).

Figure 10 : Évolution depuis 1950 de la population des villes littorales du Golfe de Guinée

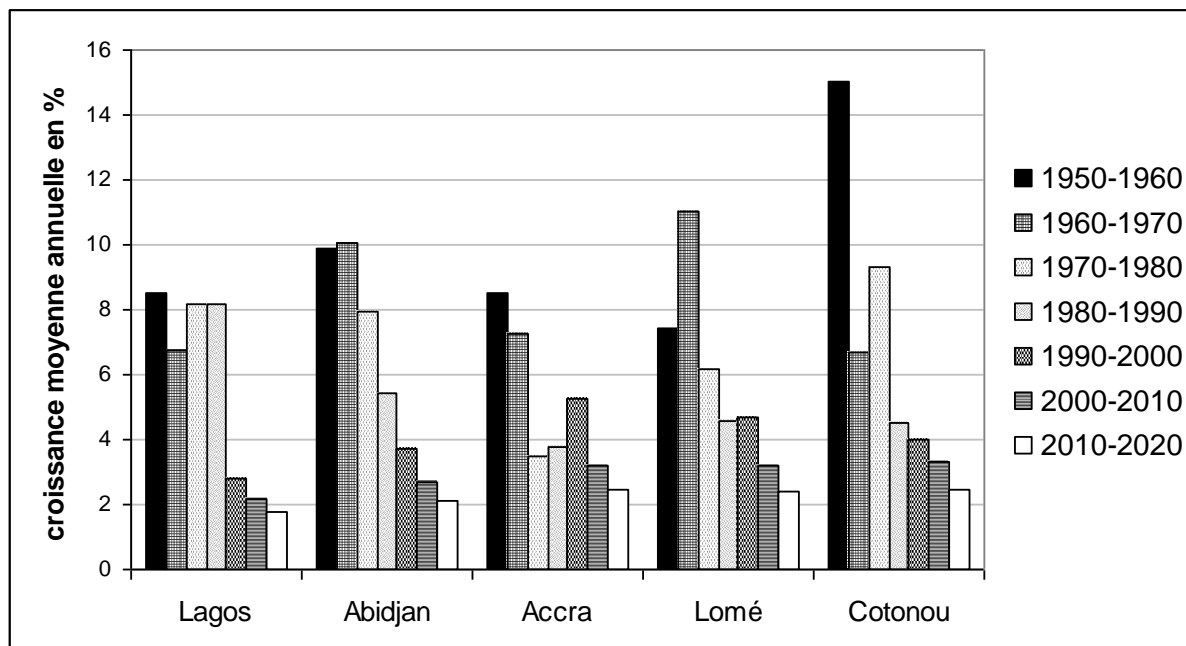


Source : Africapolis, estimations 2009. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Par rapport à l'armature urbaine régionale, Lagos a depuis 1950 conservé et consolidé son statut de plus grande ville de la région (Figure 10). Les projections d'Africapolis prévoient que la capitale économique nigériane, qui se situe à moins de 100 kilomètres de notre région d'étude, comptera en 2020 presque 12 millions d'habitants ce qui la hissera parmi les grandes villes du monde.

La mise en perspective des taux de croissance moyenne annuelle de la population des grandes villes du littoral du Golfe de Guinée entre 1950 et 2010 montre un ralentissement général de l'ampleur du développement démographique. Avec des taux de croissance toujours élevés, ces villes ne présentent plus des évolutions de peuplement aussi fortes et spectaculaires que durant la période 1950-1970 (Figure 11).

Figure 11 : Évolution de 1950 à 2020 (projection) de la croissance démographique des grandes villes du littoral du Golfe de Guinée



Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.

Construction : Charles-Dominé J., 2012.

On pourrait émettre l'hypothèse que cette nouvelle conjoncture devrait favoriser, par rapport aux périodes précédentes, un meilleur accompagnement par les puissances publiques de la gestion et de la planification urbaines. Mais il est probable que ce ralentissement du rythme de croissance démographique des villes continue à s'accompagner d'un étalement spatial et de formes de croissance périphérique éloignée le long des axes de communication, d'imbrications urbain-rural liées aux mobilités quotidiennes, bref, de formes nouvelles qui nécessiteront des outils d'encadrement adaptés (intercommunalités, structuration en « pays », outils partagés de connaissance de l'occupation du sol etc.).

Dans son opération de catégorisation des territoires d'Afrique de l'Ouest, les travaux WALTPS ont identifié la région du sud-Bénin dans une zone 1 qui correspond à une grande zone de peuplement. Cette zone, qui rassemble plusieurs espaces des pays côtiers, se caractérise par une forte densité (une moyenne de 124 habitants par km²), une concentration de la population (41% de la population de région pour 8% de la superficie totale) et par un niveau élevé d'urbanisation (55% en 1990). C'est une zone de forte attractivité des populations des régions moins dynamiques des autres pays côtiers (zone 2) et des pays sahéliens (zones 3 et 4). Entre 1960 et 1990, les statistiques compilées par l'étude ont révélé

dans cette zone 1 un flux d'immigration de 8,3 millions de personnes soit un taux d'immigration de 0,41% par an [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, pages 44 et 43].

Les travaux WALTPS ont identifié également cette région du sud-Bénin avec les caractéristiques d'espaces ruraux « *fortement connectés au marché* »⁴. Dans la pratique du territoire, les modalités de l'urbanisation se sont traduites par d'importantes mutations économiques et sociales sur le milieu rural. Les répercussions s'y appréhendent à l'échelle du coût des transactions et du travail, de l'accès à la terre, de la productivité agricole et des densités de population [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 53].

Dans une autre classification des travaux WALTPS, le Bénin fait partie « *des pays du Golfe de Guinée autour du Nigeria* » qui va d'Abidjan en Côte d'Ivoire à Yaoundé au Cameroun sur une bande côtière de faible profondeur. Cette région regroupait, en 1990, 81% du Produit Intérieur Brut (PIB) de l'Afrique de l'Ouest. Avec 71% de la population de la région pour cette année de référence, ce territoire polarisait l'essentiel du marché ouest-africain et présentait le plus grand potentiel d'échanges [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 69]. Les études prospectives de WALTPS font état que le Bénin, par l'exiguïté de son territoire, offre peu de faculté de développement endogène faute d'un important marché. Sa petite taille ou surface limite par contre les contraintes de gestion et d'aménagement du territoire. D'après les recommandations émises, en terme de potentiel de développement, cette dernière caractéristique confère au Bénin, par rapport aux grands pays de la région de l'Afrique de l'Ouest, une marge de souplesse importante qui doit être valorisée dans le cadre du commerce transnational [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 72].

c) La région sud-Bénin, un territoire densément urbanisé

Des sources socio-démographiques fiables

Il est important de mentionner, en avant-propos, que le Bénin est l'un des rares pays d'Afrique subsaharienne à disposer à intervalles réguliers, depuis 1979, de recensements nationaux fiables et précis à des échelles fines qui offrent la possibilité de suivre l'évolution du peuplement. Par ailleurs, malgré le caractère plutôt récent de la production statistique (une trentaine d'années), A. Mondjannagni rapporte dans son doctorat l'intérêt ancien pour la constitution de données pouvant informer sur le nombre et l'état de la population dans la région du sud-Bénin. Le Géographe fait référence, pour illustration, aux interventions des rois d'Abomey à l'époque précoloniale. Des délégués royaux installés dans les campagnes étaient alors chargés de rendre des comptes de façon périodique de l'état de la population à leur administration [MONDJANNAGNI A. 1977, page 92]. Ces exercices de recensement étaient

⁴ Pour évaluer les interactions villes-campagnes et l'intensité du signal émis par les villes en direction de l'espace rural, les experts de l'étude WALTPS ont développé l'indicateur de « tension de marché ». Dans cet exercice, il a été identifié 3 régions par rapport à l'intensité de leur connexion : fortement, modérément et très peu. Cet indice est évalué selon 5 critères : - le poids des différents marchés et l'éloignement de ces marchés, - l'hétérogénéité du coût de franchissement des distances due aux infrastructures, au relief, à l'hydrographie, - les conditions de l'offre du surplus agricoles, - les effets de concurrence entre les différents marchés dans l'allocation de ces surplus, - les éventuels effets de « clapet » qui limitent les tensions de marché à un certain niveau, au-delà duquel les produits importés deviennent plus compétitifs.

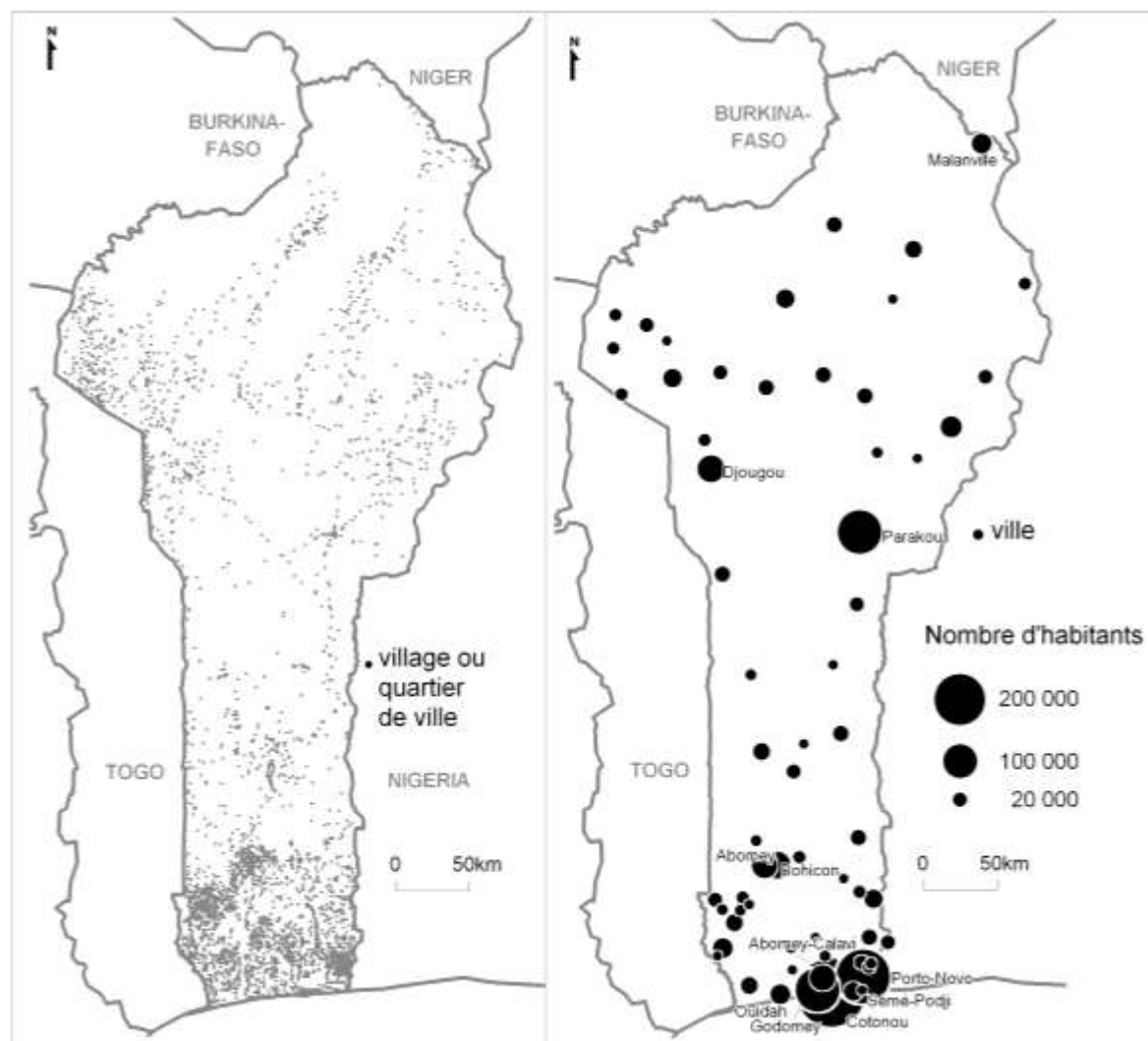
également entrepris lors d'évènements de rassemblement festif. L'administration coloniale s'était aussi par la suite attelée à produire des documents sur l'état de la population dans les cercles et de leurs subdivisions sous la forme de monographie. A. Mondjannagni indique, à l'époque de la rédaction de son travail dans les années 1970, qu'il était possible de consulter certains de ces rapports coloniaux aux Archives Nationales de Porto-Novo [MONDJANNAGNI A. 1977, page 93]. Avant le recensement de 1979 (RGPH 1), qui est un des plus tardifs de l'Afrique en l'Ouest (Burkina-Faso 1975, Côte d'Ivoire 1975, Mali 1976 [Africapolis b, 2009]), un premier exercice avait eu lieu en 1961 avec des résultats publiés en 1962. Ce projet de recensement de population s'était inscrit, alors, dans un travail entrepris dans la plupart des pays d'Afrique francophone juste après les Indépendances : Burkina-Faso 1960-1961, Guinée 1954-1955, Mali 1960 [Africapolis b 2009] et avait été assuré par les services de la Coopération française. La base de données issue de ce premier travail de 1961 avait été constituée à partir d'une méthodologie sur le sondage menée sur l'ensemble du territoire national (10% des villages du pays avaient été alors enquêtés). Les données statistiques des trois recensements généraux de la population (RGPH) ont été produites par *l'Institut National de la Statistique et de l'Activité Economique* (INSAE-Bénin). En 2011, il s'agissait d'un établissement public à caractère scientifique placé sous la tutelle du ministère chargé de la planification et de la prospective, doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière [Référence Internet INSAE]. Le recensement de 2002 a été mené avec les aides financières et techniques de plusieurs bailleurs de fonds notamment le Fonds des Nations unies pour la population (FUNAP), la Coopération suisse, l'UNICEF, la Banque mondiale, l'USAID et le Port Autonome de Cotonou [Référence Internet INSAE].

Les données détaillées des recensements que nous utilisons ici ne sont pas mises à disposition des communes. Les publications et analyses de l'INSAE-Bénin s'arrêtent à l'échelle des départements et des communes. Toutes les cartes d'échelle infra-urbaine sur Porto-Novo, Cotonou et son aire métropolitaine publiées dans le présent document ont été spécialement réalisées dans le cadre des programmes scientifiques du LPED (CAMPUS, IDEM, VILLENDÉV). Les données ont été acquises à l'état brut sous forme de fichiers Excel qu'il a fallu entièrement restructurer pour les cartographier. Les limites des communes, des arrondissements et des quartiers sont des approximations construites à partir du regroupement de différentes documentations d'institutions nationales et de travaux de terrain. **De ce fait, le découpage administratif de l'ensemble des cartes présentées dans cette thèse n'a pas de valeur officielle.** Notons que les pouvoirs locaux ne disposent pas de ces outils de connaissance fine de leur démographie que nous révélons ici pour montrer les dynamiques de transformations urbaines et de redéploiement du peuplement au sein de la région urbaine du sud-Bénin.

Les deux cartes ci-après présentent la distribution des villages (ou leur équivalent les quartiers de ville) et des villes du Bénin. Ce document a été construit à partir d'un listing numérique obtenu auprès des services nationaux de la statistique. Ce fichier contenait 3 760 enregistrements correspondant à l'effectif total du nombre de villages et quartiers de ville sur le territoire et pour lesquels étaient produits des données de recensement. Le point d'ancrage de chaque village et quartier de ville sur le fond cartographique du Bénin provient du

traitement, dans une configuration de Système d'Information Géographique, d'informations sur les coordonnées en longitude et latitude, informations qui étaient disponibles au niveau de chaque enregistrement dans le listing recueilli.

Figure 12 : Le sud-Bénin prédominant dans les implantations de peuplement au Bénin



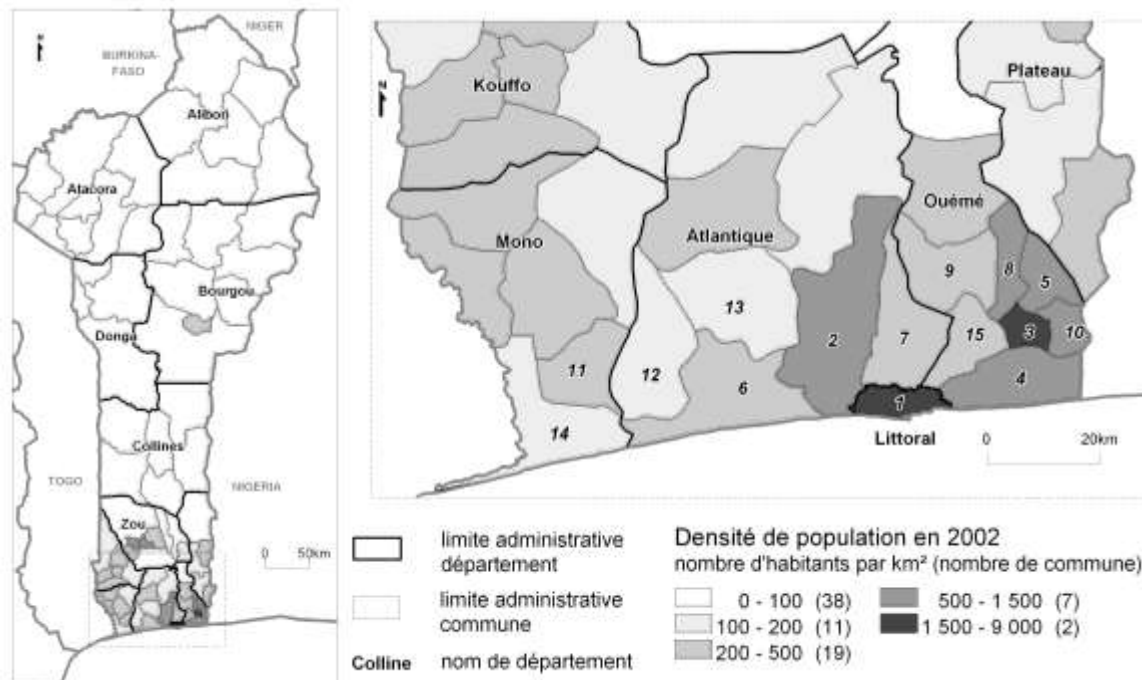
NB : Les services nationaux de la statistique considéraient, en 2002, comme ville, tout chef-lieu de commune ayant un minimum de 10 000 habitants et au moins une des infrastructures tel qu'un bureau de Postes et Télécommunications (PTT), un bureau de Recette-Perception du Trésor Public, un système d'adduction d'eau et d'électricité, un centre de santé ou un collège d'enseignement général avec un 2^e cycle et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants.

Source : RGPH 3, INSAE, Bénin, 2002. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le document montre des disparités régionales importantes du peuplement sur le territoire national avec de très fortes densités de villages dans la partie méridionale. Pour les villes, on a à affaire à une plus grande régularité du semis sur le territoire mais le quart sud-est du pays est doté des établissements aux effectifs de population les plus forts. Selon les critères des services de la statistique, le Bénin comptait, en 2002, 64 villes. Sur les 77 communes, 61 avaient des chefs lieux classés d'urbains. Les autres villes non chefs-lieux de commune étaient toutes situées à la périphérie de Cotonou. Il s'agissait de Godomey et de Zinvié dans la

commune d'Abomey-Calavi et d'Ekpé à Sémé-Podji. Le partage des fonctions économiques et politiques entre Porto-Novo, capitale politique du pays, et Cotonou qui concentre une grande partie du secteur privé moderne a, dans une certaine mesure, limité le phénomène fréquent de macrocéphalie urbaine.

Figure 13 : Les densités de population au Bénin et la singularité de la région littorale



NB. Les chiffres indiqués sur la carte renvoient au tableau ci-dessous. Discretisation par seuil symbolique. *Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.*

Tableau 3 : Population de la région littorale sud-Bénin et son importance dans le Bénin

Commune	Population totale	Population urbaine	% de population urbaine	Superficie en km ²	Densité de population (hab/km ²)
1- Cotonou	665 100	665 100	100	78,6	8 462
2- Abomey-Calavi	307 745	228 109	74,1	446,3	690
3- Porto-Novo	223 552	223 552	100	46	4 860
4- Sémé-Podji	115 238	47 499	41,2	212,2	543
5- Avrankou	80 402	13 734	17,1	78,5	1 024
6- Ouidah	76 556	37 647	49,2	337,7	227
7- So-Ava	76 315	0	0	252,4	302
8- Akpro-Missérété	72 652	50 161	69,0	80,6	901
9- Dangbo	66 055	8 408	12,7	211,6	312
10- Adjarra	60 112	16 255	27,0	66,8	900
11- Come	58 396	29 069	49,8	173,1	337
12- Kpomassè	57 190	0	0,0	293,3	195
13-Tori-Bossito	44 569	12 481	28,0	388,9	115
14- Grand-Popo	40 335	0	0	250,1	161
15- Aguégues	26 650	0	0	123,4	216
Total région littorale / moyenne	1 970 867	1 332 015	37,9	3 039,47	648,4
Bénin	6 769 914	2 630 133	38,9	115 326,50	58,7
Région littorale en % du Bénin	29,1	50,6		2,6	

Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin.

Le document cartographique 13 souligne les fortes densités de la population des communes du sud-est du pays au recensement de 2002. Les données de cette région rompent de façon prononcée avec l'organisation assez homogène des densités de population du pays qui se situent en moyenne autour de 100 habitants au kilomètre carré. Dans le Bénin littoral, les densités de population par commune présentent toutes des valeurs supérieures à 200 habitants par kilomètre carré. Six communes ont des densités supérieures à 500 habitants. Pour comparaison en France, il s'agit de chiffres observés dans les départements qui constituent la grande couronne de Paris (Val d'Oise 929hab/km², Yvelines 611hab/km², Essonne 664hab/km²) [Référence Internet INSEE]. Dans le détail des données produites par les services béninois de la statistique, les 15 communes (unités administratives numérotées sur la carte et classées par nombre d'habitants) qui constituent la région littorale représentent en superficie seulement 2,6% du Bénin mais regroupent 29,1% de sa population. Avec un chiffre moyen de 648,4 habitants par kilomètre sur les 15 communes, cette région a une densité de population 11 fois supérieure à la moyenne nationale.

Ces fortes concentrations humaines dans la région littorale du Bénin résultent de plusieurs facteurs géo-historiques. A. Mondjannagni, dans sa thèse de doctorat datant de 1977, où il relatait déjà les fortes densités de population de la région « *dans une Afrique Noire généralement sous-peuplée* », apporte plusieurs explications [MONDJANNAGNI A. 1977, page 95]. Il évoque un milieu géographique et des potentiels agronomiques variés favorables à une grande diversité d'activités rurales, des immenses étendues de plateaux de terre de barre fertiles et propices à de fortes densités de peuplement et aux cultures commerciales introduites à l'époque coloniale (palmeraie), des plans d'eau lacustres et lagunaires qui ont historiquement joué un rôle de refuge lors de conflits internes (guerres et captures menées par le royaume d'Abomey, peuplement par migrations venues de l'Ouest, d'origine Adja, sans doute vers le 17^e siècle).

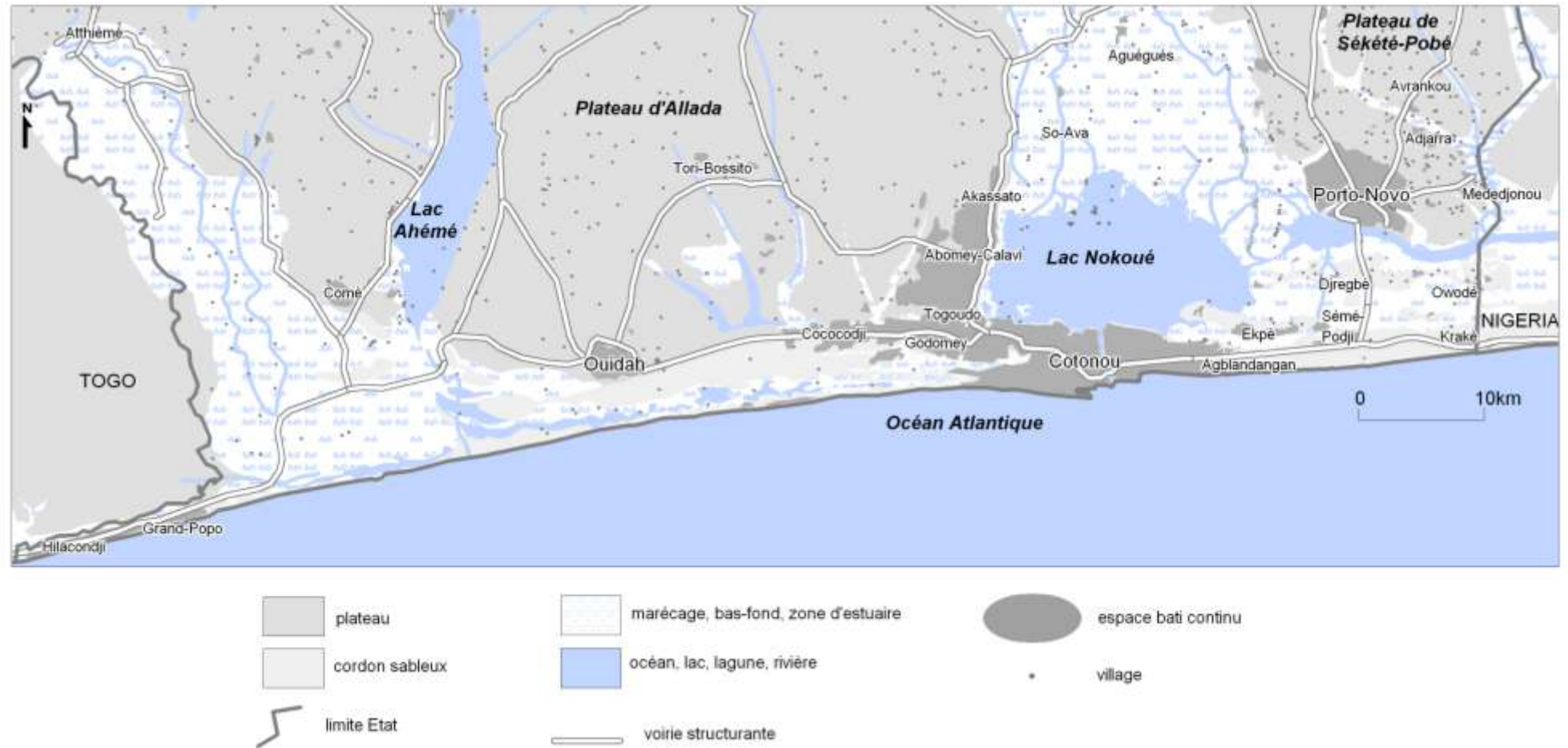
1.1.2 Le sud-Bénin, un fait urbain multiforme et multi-origine

La région du sud-Bénin est un carrefour ancien de différentes civilisations, d'échanges et de relations qui ont favorisé une dense occupation rurale et une urbanisation précoce. La figure 14 qui met en relation espace bâti et milieux naturels montre la configuration de différentes formes de peuplement aggloméré. Hiérarchiquement se distinguent tout d'abord les centres de Cotonou, Porto-Novo et Ouidah, ensuite une diversité de bourgs de taille plus ou moins grande et, enfin, des établissements singuliers au niveau des limites frontalières inter-État. Nous allons ici présenter les modalités d'émergence de ces différents pôles de peuplement à partir, d'une part, de leur fondement historique et, d'autre part, de leur insertion dans l'organisation socio-économique régionale.

a) Trois centralités urbaines distinctes sur une courte distance

L'armature urbaine du sud-Bénin est structurée autour de trois villes sur une distance de moins de 60 kilomètres qui sont, d'ouest en est, Ouidah, Cotonou et Porto-Novo. Bien que rapprochées, ces trois villes présentent d'importantes différences dans leur processus de développement, leurs traits culturels et leur attractivité économique et résidentielle.

Figure 14 : Site et peuplement de la région du littoral du Bénin



Source : MONDJANNAGNI A. 1977, cartes topographiques 1/50 000 Porto-Novo, Cotonou et Ouidah, IGN-Bénin, 2001 et 2002.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Historiquement, la ville de Ouidah serait l'organisation de peuplement la plus ancienne. Elle serait apparue au 16^e siècle avec le royaume de Houéda de Sahé autour de Savi situé à 8 kilomètres [SINOUE A. dir. 1995]. À la même époque, Porto-Novo n'était qu'un simple village d'agriculteurs et de pêcheurs *yoruba*. Selon les mythes de création de la ville relatés par plusieurs historiens [AKINDELE A. et AGUESSY C. 1953 - PERSON Y. 1975 - PINEAU-JAMOUS M-J. 1986 - OLOUDE B. et SINOUE A. 1988], c'est l'arrivée de Té Agbanlin, fils d'un roi de la région d'Allada à la suite de nombreuses recompositions politiques durant le 17^e siècle dans l'ère culturelle *adja* entraînant des migrations, qui va permettre la création d'une cité aux abords du village *yoruba* et l'édification du royaume d'Hogbonou.

Dans l'activité du commerce triangulaire, les Européens établissent le long de la côte du Golfe de Guinée de petits établissements sous la forme de fortins. Durant quelques décennies, Ouidah fait figure d'un des plus importants ports négriers de la région [SINOUE A. dir. 1995]. Au début du 18^e siècle, Porto-Novo devient également un centre d'approvisionnement d'esclaves d'importance. Cependant, autant pour les deux cités, la période de traite ne va être une phase de construction d'infrastructures et d'organisation d'un urbanisme particulier : l'investissement des Européens est saisonnier et aléatoire à l'image de l'activité [SINOUE A. dir. 1995 - GAYIBOR N. in COQUERY-VIDROVITCH C. 1988]. L'intérêt du site de Cotonou est aussi étroitement lié au commerce des esclaves et particulièrement au moment de son interdiction par les puissances européennes en 1815 et le Brésil en 1822. La ville de Ouidah est dorénavant soumise à des contrôles fréquents des navires européens et le site singulier de Cotonou permettait d'y continuer l'activité de façon clandestine. Le Roi d'Abomey va charger alors un commerçant d'y poursuivre le commerce. Ce dernier nommé *Yovogan* (ministre du roi d'Abomey chargé des rapports avec les Européens) s'installe avec sa famille et fonde un petit village *fon*. L'activité de la traite perdure ainsi sur le site de Cotonou quelques temps malgré son interdiction officielle.

L'abandon de la traite des esclaves réoriente progressivement l'économie de la région du sud-Bénin vers l'exploitation du palmier à huile en profitant de la manne que représente la main d'œuvre des esclaves invendus. Sa culture et son exploitation vont connaître un développement important. À Porto-Novo, la palmeraie va s'étendre alors tout autour de la ville et fera de sa région immédiate l'un des plus grands sites de production d'huile de palme de l'Afrique de l'Ouest [BRASSEUR-MARION P. et BRASSEUR G. 1953]. Quelques maisons de commerce européennes s'implantent à Ouidah à partir des années 1850 où les forts sont reconvertis en lieu de stockage des fûts d'huile [SINOUE A. dir. 1995]. À Cotonou, cette nouvelle activité va permettre la première grande vocation commerciale de la ville. À la même époque, Ouidah et Porto-Novo vont commencer à accueillir des esclaves affranchis du Brésil qui diffusent une architecture et des modes de vie citadins qui vont être qualifiés couramment d'« afro-brésiliens ». Au niveau de l'habitat, il va s'agir de bâtisses massives sur un ou deux niveaux proches des standards occidentaux et qui se singularisent par de nombreux éléments décoratifs [KOWALSKI B. 2007].

À la suite d'incidents avec le gouvernement de Lagos, le roi de Porto-Novo réclame le protectorat de la France qui lui est accordé en 1863. En 1868, le roi du Royaume du Danxomè cède officiellement la plage de Cotonou à la France par un traité suivi d'un second en 1878.

Des maisons de commerce européennes implantées à Ouidah installent alors des succursales à Cotonou. En 1884, Cotonou devient le premier commandement officiel des établissements français du Golfe du Bénin. En 1890, à la suite d'incidents entre le Royaume d'Abomey et les Français, le roi Béhanzin reconnaît à la France le droit d'occuper indéfiniment le site. Jusqu'à la fin du 19^e siècle, Cotonou se développe peu : la colonie du Dahomey n'intéresse pas au prime abord la métropole française. Ce n'est qu'en 1895 qu'un premier plan de lotissement est dessiné [CORNEVIN R. 1981 - MARION-BRASSEUR P. 1953 - SOTINDJO S. 2010].

En 1894, Porto-Novo devient la capitale de la colonie du Dahomey au détriment de Cotonou. Cette décision est motivée par le fait que Porto-Novo présente un site plus attrayant et les Français ont développé certaines affinités depuis plusieurs années avec le Roi Toffa [OLOUDE B. et SINOUE A. 1988]. Avec l'opiniâtreté du Roi Behanzin, le Royaume d'Abomey accorde le protectorat de Ouidah à la France la même année. La cité devient, dans cette nouvelle organisation, le chef-lieu d'un cercle regroupant plusieurs cantons. Dans ce rôle administratif secondaire, elle accueille alors quelques infrastructures coloniales et bénéficie d'aménagements urbains et d'un renforcement du réseau des transports [SINOUE A. dir. 1995]. Mais la cité va perdre de son dynamisme avec le développement des deux autres villes qui ont les faveurs de la métropole française.

Lorsque le Dahomey intègre, en 1904, la fédération de l'Afrique Occidentale Française (siège à Dakar), Porto-Novo est choisie comme chef lieu du territoire du Dahomey et un lieutenant-gouverneur y est affecté. Porto-Novo s'inscrit alors dans la dynamique coloniale du 19^e siècle celle de l'installation dans la longue durée des Européens dans un but tant politique qu'économique selon la formule « il est tout aussi important de marquer la présence française que de favoriser le développement économique local » [POINSOT J., SINOUE A. et STERNADEL J. 1989, page 69]. L'État colonial, avec l'installation d'une administration, va favoriser ainsi plusieurs grands chantiers dans la ville. À Cotonou, à la même époque de nouvelles infrastructures de transports permettent un essor des activités commerciales et l'ouverture de plusieurs maisons de commerce. Il s'agit, entre autres, du creusement du chenal qui permet le raccordement du Lac Nokoué à l'Océan Atlantique et atténue la récurrence des inondations, de l'édification d'un wharf qui permet le déchargement des navires sans devoir franchir la barre marine, et de plusieurs lignes de chemin. Avec le raccordement en 1930 à la ligne de Porto-Novo - Sakété (qui dessert la palmeraie), Cotonou devient le centre névralgique d'un réseau de transport ferroviaire du sud du Bénin. L'ensemble de ces infrastructures permet à la cité de jouer pleinement son rôle de ville de pénétration et d'évacuation des produits entre la colonie et la métropole française. Le développement des activités portuaires demande une main d'œuvre importante sur place. La circulation aisée entre Cotonou et son arrière pays et la concentration d'infrastructures économiques suscitent alors un essor des activités marchandes instituant une concurrence directe avec Porto-Novo et son port lagunaire [MARION-BRASSEUR P. 1953]. Jusqu'aux années 1954-55, la croissance de Cotonou est lente mais certaine. Le développement spatial de la ville obéit alors à un plan directeur (1951) qui a organisé selon les quartiers et huit grandes zones de peuplement et d'activités. Le lancement de plusieurs grands chantiers dans le cadre de la nouvelle politique keynésienne de la France dans ses colonies avec les plans du Fonds d'Investissement et de Développement économique et social (FIDES) et la construction de nombreux logements

économiques s'intégrant dans les travaux de l'Office de l'Habitation Economique (OHE) contribuent à attirer une nouvelle population vers la ville. Après la Seconde Guerre Mondiale, Porto-Novo bénéficie aussi de crédits d'équipement dans le cadre du FIDES. Avec ces nouveaux moyens et des formes budgétaires plus souples, des équipements socio-économiques sont programmés et un plan directeur y est ébauché.

A l'indépendance du pays en 1960, Porto-Novo devient la capitale politique et administrative de la République du Dahomey. Suite à plusieurs coups d'État et des rivalités entre leaders régionaux, le premier président du pays indépendant décide cependant d'installer son gouvernement à Cotonou au détriment de Porto-Novo. Une partie de l'administration et des instances du pouvoir est transférée à Cotonou qui se présente alors comme plus neutre sur les plans politiques et ethniques. En 1967, la Présidence s'y installe définitivement. Avec l'instauration de la République Populaire en 1972, ce sont la quasi-totalité des ministères qui s'y implanteront progressivement. Au niveau économique, avec l'Indépendance, les Européens qui bénéficiaient à Porto-Novo de la protection de l'appareil administratif perdent leurs privilèges et les compagnies qu'ils dirigeaient sont concurrencées par d'autres réseaux. Le boom pétrolier des années 1970 permet un enrichissement de *Yorubas* liés au Nigéria qui investissent dans l'immobilier. Porto-Novo devient, avec sa situation géographique, un lieu de transit des échanges en forte expansion entre le Bénin et le Nigeria. Mais la construction de la route directe Cotonou-Nigeria par la commune de Sémé-Podji inaugurée en 1977 va mettre à mal, rapidement, cette fonction en émergence [OLOUDE B. et SINOUE A. 1988].

Cotonou, de son côté, bénéficie de nouveau, au lendemain de l'Indépendance, de différents plans de développement économique et social (1962-1966, 1966-1970). Les nombreux chantiers nécessitent une main d'œuvre abondante. La ville capte beaucoup de fonctionnaires par l'implantation progressive sur son territoire de la plupart des ministères. Le développement du commerce autour du port (dorénavant avec une infrastructure en eau profonde) et du marché de Tokpa et d'une petite industrie dans la zone est de la ville attire également une population nombreuse en recherche d'affaires. La période 1956-1975 va coïncider avec le rapatriement de Béninois dispersés en Afrique de l'Ouest et du Centre. Ces rapatriés vont s'installer, dans leur grande majorité, à Cotonou, leur premier point de chute dans le pays [GUINGNIDO GAYE J. 1992]. La période du régime marxiste léniniste de Kérékou et sa politique d'étatisation de l'économie dans les années 1970 va renforcer la dynamique de représente Cotonou dans les migrations nationales. La ville offre des possibilités de travail importantes notamment pour les jeunes diplômés qui vont être recrutés presque systématiquement dans l'administration et pour les populations rurales qui ne trouvent plus d'activités chez elles. Les nouvelles orientations politiques engagées par l'État béninois à partir de 1990 vont encore renforcer l'attrait de la ville. Avec la privatisation du secteur de production, Cotonou offre des possibilités nombreuses d'embauches salariales et de petits emplois informels autour de son port et de son grand marché.

En 2002, Ouidah se classait, avec 37 647 habitants, à la 8^e place des villes du Bénin pour sa population. Au sein de la région du sud-Bénin, la ville se présente toujours comme un élément structurant situé à mi-chemin entre la frontière avec le Togo et Cotonou. Mais la construction de la route de contournement au début des années 1990 et l'amélioration des moyens de transport n'en font plus une étape systématique d'escale. Sur le plan des dynamiques de

peuplement, la ville reste peu attractive. La présence de nombreux temples et d'autels vodouns y serait à l'origine d'un sentiment de crainte de la ville à la fois pour les jeunes générations et les retraités qui ne sont pas incités à y retourner [SINOUE A. dir. 1995]. La ville s'est inscrite comme un haut lieu de mémoire liées à cette époque notamment avec l'organisation du premier festival des arts et de la culture du voodoo « Ouidah 92 » et avec la construction sur la plage de *la Porte du Non Retour* [VIGNONDE J-N. 2002]. Un dossier a été constitué auprès de l'UNESCO, appuyé par les autorités locales et le ministère de la Culture, pour la classification de *la Route des esclaves* dans le patrimoine de l'humanité. Le Festival Quintessence (festival international de cinéma), certains habitants charismatiques (Pierre Verger, Famille Jah), l'élection comme maire en 2008 d'un homme d'affaire très influent sur le continent africain (Séverin Adjovi) et un grand centre universitaire moderne sont à l'origine d'un nouveau rayonnement culturel de la ville et en particulier dans la région du sud-Bénin.

Après la Conférence nationale et la démocratisation, les années 1990 correspondent pour Porto-Novo à un léger regain d'activité et de perspectives de développement. La Constitution de 1990 réaffirme d'abord sa fonction de capitale politique et administrative. Le *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* (PSRPN), projet lié aux alliances et engagements électoraux de Kérékou, est lancé en 1996 par une décision de la présidence de la République. Il prévoit un retour d'un certain nombre d'institutions supra-gouvernementales à fortes charges symbolique comme la Cour suprême et la Cellule de moralisation de la vie publique, la construction d'une Assemblée Nationale et le renforcement de sa fonction universitaire. En novembre 2006, un forum intitulé *Quelle capitale pour le Bénin ?* conduit par le Président Yahi et auquel de nombreux bailleurs de fonds ont participé, apporte un nouvel élan politique et économique à la ville. En août 2010, dans le cadre de la commémoration du cinquantième de l'accession à l'Indépendance du pays, Porto-Novo est choisi pour être le haut-lieu des festivités ce qui lui permet de lancer plusieurs gros chantiers urbains. La ville, par son évolution historique mettant en jeu sur deux siècles des acteurs d'origines extrêmement variées, constitue un témoignage fort de superpositions et d'imbrications culturelles [SINOUE A. 2012]. Cet aspect fait de Porto-Novo, même si elle ne dispose pas de grands monuments d'architecture unique et exceptionnelle, un territoire urbain singulier dégageant des potentiels touristiques. Porto-Novo se distingue, également, comme une « ville d'opposition à la réputation frondeuse, foyer d'intellectuels viscéralement attachés à leur cité » [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2009 a]. Dans les dynamiques de la région, la ville est cependant considérée encore comme une « cité-dortoir » où une partie de la population travaille à Cotonou et l'autre fait du commerce à Lagos [AGOSSOU N. 2011].

b) Des bourgs proches des villes, avec de fortes identités territoriales

A côté des villes de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo, la figure 14 montre la présence de localités sous la forme de gros villages ou de petits bourgs agglomérés comme Ekpé, Tohoue, Godomey, Abomey-Calavi et Adjara. Sur le terrain, ces localités se présentent comme des entités avec des noyaux initiaux de vieux quartiers, des places publiques et des constructions de taille modeste entre lesquelles serpentent des sentiers pour piétons et cyclistes. L'organisation de ces localités est généralement ancienne. Leur développement a été marqué

par une ou plusieurs périodes particulières de l'histoire de la région dans ses fonctions politiques, économiques et administratives.

- Ekpé était le chef-lieu de Royaume de Houla construit à partir de migrations d'Allada. Ce royaume était antérieur à celui qui a été à l'origine du développement de la ville de Porto-Novo (le Royaume d'Hogbonou) [VIDEGLA M. 1999]. Dans le commerce des esclaves, dès le milieu du 17^e siècle, Ekpé va servir de port maritime de Porto-Novo et un comptoir portugais y sera édifié.

- Tohoue, située également dans la commune de Sémé-Podji, était le site du Royaume d'Apa. Au 17^e siècle, il s'agissait d'un centre commercial de premier choix dans la région. En 1653, ce royaume était cité comme place où les Hollandais achetaient des tissus de fabrication locale pour les revendre sur la Côte de l'Or. Il était, également, un important centre du commerce des esclaves. Au 18^e siècle, les Français, attirés par cette situation, vont y construire un fort [VIDEGLA M. 1999].

- Godomey était à l'origine un village de pêcheurs constitué au 17^e siècle sous l'organisation d'un petit royaume côtier, le Royaume de Djêkin vassal d'Allada, dont il était le débouché naturel vers la mer. Avant d'être détruit par l'armée d'Abomey en 1729, la localité disposait de plusieurs forts de différentes nationalités européennes [N'BESSA B. in VENNETIER P., 1989].

- Le développement d'Abomey-Calavi s'inscrit dans la volonté des princes d'Abomey d'entretenir des bonnes relations avec les commerçants européens et de protéger leurs intérêts à travers l'installation de familles *fon*. Dans le cadre du statut administratif de cercle obtenu par Cotonou pendant la période coloniale, Abomey-Calavi va se présenter comme un centre d'encadrement administratif et commercial important [MONDJANNAGNI A. 1977].

- Adjarra située à dix kilomètres au nord de Porto-Novo, s'est construite autour du système monarchique du Royaume d'Adjala fondé au 18^e siècle. Ce royaume a évolué dans un contexte géopolitique que dominait alors le Royaume de Hogbonou [HOUNKPEVI A. 2003]. À la fin du 19^e siècle, la population de la capitale de ce royaume était l'une des plus denses de la région. Selon une source reprise par l'Historien M. Videgla, Adjala comptait déjà 50 000 habitants à cette époque alors que la ville de Porto-Novo n'était peuplée que de 40 000 habitants [VIDEGLA M. 1999, page 519].

Ces différentes localités se singularisent par des fortes consciences identitaires révélées dans des cultes coutumiers, la persistance d'institutions « royales » ou de chefferies traditionnelles respectées qui, avec le renouvellement démocratique, ont eu tendance à se renforcer [PERROT Cl-H. et FAUVELLE-AYMAR F-X. dir. 2003 – BAKO-ARIFARI N. et LE MEUR P-Y. 2003]. A Adjarra, par exemple, cette conscience identitaire se manifeste par la présence de nombreuses associations d'habitants et de ressortissants de la localité qui ont un rôle social et patrimonial et présentent des actions en faveur de la conservation de lieu de mémoire, des manifestations autour du roi et sa famille et la promotion de la langue locale (le Sètogbé) [CHARLES-DOMINÉ J. 2003]. À l'initiative de quelques membres de ces associations, et avec les appuis de l'administration municipale, un travail de recensement et de répertoire des lieux du patrimoine culturel de la localité a été initié en 2005. En février 2010, sous la direction de l'artiste-plasticien Simonet Biokou, originaire d'Adjarra, a eu lieu

le *Premier festival international des musiques du monde et des cultures vivantes* organisé avec les appuis de nombreux mécènes étrangers. La même année, en août, a été inauguré, avec les financements de l'Ambassade de France à Cotonou et de l'École du Patrimoine Africain (EPA), le *Musée des Masques d'Adjarra* qui se veut le « carrefour des masques africains » et qui ambitionne de devenir un lieu touristique d'importance du sud-Bénin.

c) Des pôles stratégiques au niveau des frontières inter-État

Un autre type d'organisation de peuplement dense dans la région du sud-Bénin se trouve le long de la frontière avec le Nigeria. Ce type d'établissements humains concerne particulièrement les localités de Kraké, Owodé et Mededjonou.

A. Mondjannagni révélait déjà en 1963 l'existence de « dispositif de marchés gémellaires » de part et d'autre de la limite d'état [MONDJANNAGNI A. 1963]. J-O. Igue et B-G. Soule y ont décrit, dans les années 1990, un type d'espace particulier qu'ils ont nommé « périphérie nationale » et défini comme des espaces de moindre contrôle public et de fortes solidarités communautaires. Il s'agit, selon ces deux Géographes, de véritables enclaves qui s'imposent au sein des États-Nations par leurs fonctions économiques et sociales [IGUE J-O. et SOULE B-G. 1993 b]. K. Bennafla a identifié des formes de peuplement quasi-semblables en Afrique centrale à la frontière Cameroun-Nigeria [BENNAFLA K. 2002]. Pour le Bénin, ces localités s'inscrivent dans l'orientation prise par le pays d'être une base arrière commerciale de l'important marché nigérian⁵, un « État Entrepôt » [IGUE J-O. et SOULE B. 1992]. La localité de Kraké, située dans la commune de Sémé-Podji, est considérée comme un marché de première importance dans les transactions commerciales entre le Nigeria et le Bénin.

Ces territoires frontaliers se caractérisent, sur le terrain, par la présence de bâtiments administratifs autour d'une douane et de postes de police et de nombreux équipements commerciaux avec hangars, étals et grands entrepôts. Au-delà de la densité du bâti, ces différentes localités présentent des opportunités d'activités, à la fois dans le secteur formel et informel, qui contribuent à drainer des jeunes actifs. Dans le premier cas, il s'agit de l'ensemble de transactions commerciales qui résultent des différenciations monétaires (Naira et Franc CFA) et de production agricole et industrielle et de disponibilité de marchandises à partir des infrastructures portuaires nationales. Dans le secteur informel, on recense de très nombreuses activités qui gravitent autour des échanges officiels et celles du commerce non-réglementaires avec des hauts et des bas liés aux phases de contrôle public ou de relâchement de ce dernier. Ces activités concernent, par exemple, le change de monnaie pratiqué par des opérateurs économiques *yoruba* [MARTINEZ O. 2003] et le négoce d'essence de contrebande impliquant l'intervention de plusieurs acteurs de l'étape d'approvisionnement au point des réserves de pétrole ouest-nigériane à la vente directe aux populations [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

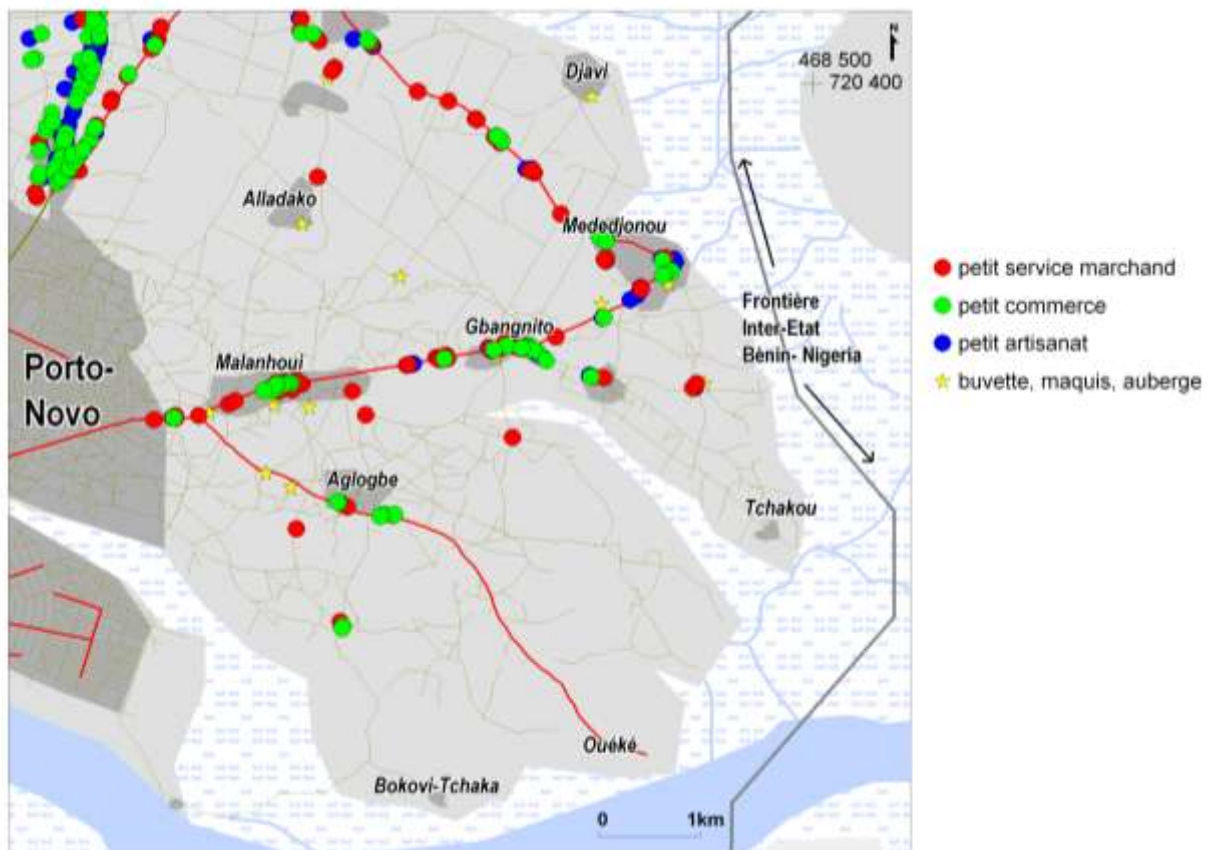
⁵ Selon des calculs effectués par E. Mjekiqi et G. Raballand, 1/6 des importations annuelles du Nigeria entreraient par le Bénin et, sur la base de données non-officielles, 75% des conteneurs débarqués au port de Cotonou seraient destinés au marché nigérian [MJEKIQI E. et RABALLAND G. 2009].

Planche photographique 1 : Activités économiques suscitées par la proximité du Nigeria



- 1- Localité de Mededjonou (commune d'Adjarra – 2002) : Densité des échanges de part et d'autre de la frontière. Les pirogues remplies de marchandise circulent à travers des voies navigables étroites dans une vaste zone marécageuse. Le milieu naturel singulier et sa vaste étendue permettent d'échapper au contrôle douanier et d'être taxé sur les marchandises. Ils permettent, également, de faire rentrer ou sortir dans les deux pays certains produits interdits d'importation.
- 2- Localité de Kraké (commune de Sémé-Podji – 2003) ressemble à un immense marché improvisé et une grande aire de stationnement pour des camions avec de gros chargement en attente de procédures de douane. (Clichés Charles-Dominé J.)

Figure 15 : Dynamiques de la frontière inter-État sur les implantations des activités dans l'espace périurbain est de Porto-Novo



Source : Carte topographique Porto-Novo 1/50 000, IGN-Bénin, 2001 et recensement projet CAMPUS 2002 et 2003. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

L'approche et l'évaluation quantitative et qualitative des dynamiques d'échanges avec le Nigeria et leurs répercussions socio-économiques au Bénin ont été au centre de plusieurs

travaux scientifiques. Elles ont fait, en tout premier lieu, l'objet du montage d'un observatoire, *l'Écho des Frontières*, mené entre 1995 et 2000 au sein du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES – directeur J-O Igue) avec les financements de la Coopération française. Elles ont été, également, au cœur de l'axe de recherche du projet de coopération universitaire CAMPUS mené sous la direction scientifique d'E. Dorier. Pour ce dernier projet, il a été mené un travail de géo-localisation systématique des implantations de multiples petites activités économiques le long des voies reliant l'agglomération de Porto-Novo à la frontière nigériane (Figure 15). Ce travail d'équipe (auquel j'ai participé) a permis, avec des entretiens complémentaires passés sur le terrain, d'appréhender les dynamiques pionnières d'urbanisation dans la commune d'Adjara en lien avec cette polarisation frontalière [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

Dans cette organisation socio-spatiale liée à la présence d'une frontière inter-État, le besoin d'informations géographiques s'inscrit dans plusieurs problématiques d'aménagement du territoire. Elles concernent, notamment, l'entretien des infrastructures de transport entre les deux pays, l'orientation de l'extension urbaine de Porto-Novo et la vigilance d'un équilibre économique et de l'emploi pour la région. L'administration béninoise a essayé, durant plusieurs années, de maîtriser l'urbanisation en direction de la frontière nigériane à travers l'élaboration de documents cadres d'aménagement du territoire. Une des principales orientations du Plan directeur d'urbanisme (PDU) de Porto-Novo de 1985 était ainsi le renforcement de l'urbanisation vers le nord et son ralentissement vers l'est en direction du Nigeria afin « *d'éviter que Porto-Novo ne devienne une ville frontière* ». La mise à jour de ce document en 2001, qui visait sur l'horizon de l'année 2009 « *à amener la ville à un niveau d'aménagement et d'équipement tel qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de capitale du Bénin en plus de celui de chef-lieu de commune et de département* », prévoyait, dans la même logique, en dehors du projet d'implantation d'un campus universitaire de 100 hectares, le cantonnement de la commune frontalière d'Adjara à des fonctions agricoles et stratégiques avec une zone militaire. On verra que ces préconisations sont vite devenues complètement obsolètes, rattrapées par la pression foncière, puis par les politiques locales de lotissement avec la décentralisation de 2002.

d) Des sites littoraux aujourd'hui contraignants et exposés aux risques

L'étalement urbain du sud-Bénin se réalise sur 3 types d'espaces étagés qui sont, de l'intérieur vers la côte, un relief de plateau, puis des zones humides (milieux lacustres et lagunaires, estuaire) et des cordons sableux parallèles au littoral (Figure 14). L'étude de ces milieux naturels a fait notamment l'objet d'une grande étude à travers le *Programme d'aménagement des zones humides* (PAZH) mené en 1997 par l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) et financée en partie par la coopération technique des Pays-Bas (CBDD).

- Dans cette organisation des milieux naturels, la ville de Ouidah est implantée dans une basse plaine marécageuse aux sols argileux issue du Plateau d'Allada qui est séparée de l'océan Atlantique par un étroit cordon sableux et des lagunes.

- Porto-Novo s'est développée sur un site de rebord de plateau (le Plateau Sakété-Pobé) façonné dans un matériau alluvial sablo-argileux (terre de barre) au niveau d'un

affaiblissement au bord d'une lagune (la Lagune de Porto-Novo), dans une situation d'abri et de position de contact qui s'explique par une longue histoire précoloniale.

- Cotonou se situe et continue à s'étendre sur une bande fragile de quelques kilomètres de large coincée entre le Lac Nokoué au nord et l'Océan Atlantique au sud constituée de plusieurs cordons sableux qui alternent avec des dépressions marécageuses. Le territoire de la ville présente un relief très plat, quasiment dépourvu de déclivité avec des côtes qui oscillent entre 1,02 et 6,52 mètres par rapport au zéro géographique [OKOU C. 1989].

Les différents milieux naturels du sud-Bénin soumis à un climat de type subéquatorial sont à l'origine de différents risques en lien avec l'urbanisation et la périurbanisation extensives et omniprésentes. Les terrains plats littoraux sont particulièrement mal drainés à cause de la faible altitude du site et à la nature sableuse du sol. Les espaces bâtis des zones humides marécageuses sont soumis à des épisodes récurrents d'inondation et impossibles à assainir même en saison sèche du fait de la présence de cette nappe phréatique sub-affleurante. À Cotonou, pendant les saisons des pluies, les crues du Fleuve Ouémé et de ses affluents provoquent de fortes variations du niveau de l'eau dans le Lac Nokoué. Ces variations sont à l'origine de remontées de la nappe phréatique par percolation particulièrement importantes dans certains quartiers de la zone basse de la ville. Une pratique constante du remblai pour la construction est ainsi nécessaire dans les zones de sols sableux et de vases d'origine fluvio-lagunaire. Le risque d'affaissement des bâtiments reste important sur ces substrats instables.

Planche photographique 2 : Risques environnementaux dans le territoire urbain de Cotonou



1- Sols détrempés (quartier Sègbèya-nord - Cotonou – 2010). 2- Inondation des rues (quartier Fidjrossè-centre - Cotonou – 2010). 3- Avancée de la ligne de rivage (quartier Donatin - Cotonou – 2010). 4- Abandon et effondrement d'habitation liés à l'érosion côtière (quartier Tokplégbé - Cotonou – 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

L'importante vigueur du ressac (retour violent des vagues sur elles-mêmes) conjuguée à une activité d'extraction de sable dans la zone littorale d'Ekpé (commune de Sémé-Podji), qui vient à peine d'être stoppée en 2010, est à l'origine d'une forte érosion côtière dans la partie est de la capitale économique et d'un ensablement accéléré dans sa partie ouest [PRUDENCIO E-H., SINGH B. et ANDRE P. 2002]. Sur la base des plans parcellaires de la ville de Cotonou, j'ai pu estimer l'immersion totale de 340 parcelles de terrain (dont la grande majorité était bâtie) en l'espace de 4 années entre 2003 et 2007.

Dans ce contexte de proximité de trois grandes villes, Ouidah, Cotonou et Porto-Novo, de plusieurs bourgs secondaires intérieurs et de dynamiques d'urbanisation spontanée sur des milieux fragiles et en situation frontalière, la production d'informations géographiques géo-localisées peut constituer un appui précieux pour le contrôle territorial et l'aménagement, et d'autant plus dans le cadre du processus de municipalisation qui se met en place au tournant des années 2000 (Chapitre 3).

1.2 Sur le terrain, des dynamiques territoriales plurielles

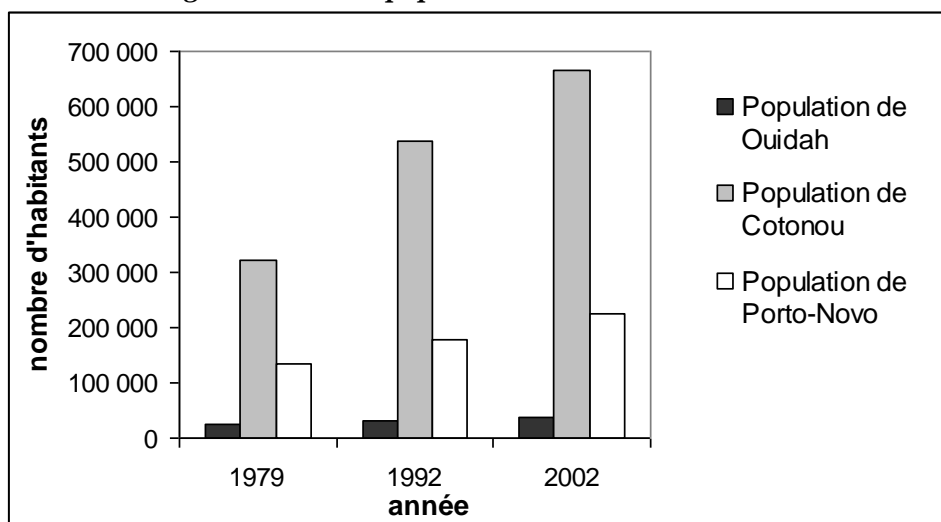
A la suite de la présentation de l'organisation générale du peuplement du sud-Bénin, nous allons nous intéresser aux dynamiques territoriales de la région et ses effets sur l'aménagement et les pratiques habitantes. Par rapport à la problématique de la thèse, nous allons consacrer un plus large développement aux répercussions sur la donne foncière.

1.2.1 Une urbanisation qui s'exprime sous des formes originales

L'urbanisation du sud-Bénin, par rapport à la diversité du substrat historique, social et économique de la région, ne s'exprime pas de façon unilatérale sur tout le territoire. On peut mettre en évidence deux processus géographiques distincts. Il s'agit, d'une part, de l'effet polarisant de la ville de Cotonou et, d'autre part, de phénomènes d'étalement d'agglomération sur un territoire de plus en plus vaste.

a) Cotonou, grand capteur de l'activité démographique de la région sud-Bénin

Le graphique et le tableau ci-contre, qui mettent en perspective le nombre d'habitants de Cotonou, Porto-Novo et Ouidah et son évolution au cours des trois grands recensements nationaux, montrent que les trois principales villes de la région du sud-Bénin, bien qu'avec un léger tarissement dans l'intervalle des deux derniers recensements, ont connu une croissance générale de leur population entre 1979 et 2002. Le graphique et le tableau montrent également des évolutions avec des intensités différentes. Cotonou se démarque avec une croissance moyenne annuelle de sa population sur la période 1979-2002 largement supérieure à celles des deux autres villes. Sa population a plus que doublé entre le premier et le dernier recensement passant de 320 348 à 665 100 habitants. En 23 ans, la capitale économique béninoise n'a cessé de consolider sa suprématie dans l'armature urbaine régionale du sud-Bénin.

Figure 16 : Nombre d'habitants de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo à la date des 3 recensements généraux de la population

Source : RGPH 1, RGPH 2 et RGPH 3, INSAE, 1979, 1992, 2002, Bénin.

Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Tableau 4 : Croissance moyenne annuelle de la population des trois villes entre 1979 à 2002 (intercensitaire)

Période	Ouidah	Cotonou	Porto-Novo
Entre 1979 et 2002	1,70	3,23	2,28
Entre 1979 et 1992	1,88	4,24	2,31
Entre 1992 et 2002	1,47	2,17	2,24

Source : RGPH 1, RGPH 2 et RGPH 3, INSAE, 1979, 1992, 2002, Bénin.

L'attractivité migratoire de Cotonou dans le sud-Bénin peut être perçue à partir de plusieurs données démographiques produites par les services nationaux de la statistique (INSAE). C'est le cas pour les données sur le département de naissance des habitants (Tableau 5). En traitant ces informations, on remarque à l'échelle de la ville qu'une proportion élevée de la population (49,1%) qui n'y est pas née. Parmi cette frange de la population, plus de la moitié avait pour lieu de naissance une autre grande région du pays ou l'étranger. En comparaison, les villes de Ouidah et Porto-Novo ont une population d'origine beaucoup plus autochtone.

Tableau 5 : Répartition des populations des 3 grandes villes du sud-Bénin par rapport à leur lieu de naissance

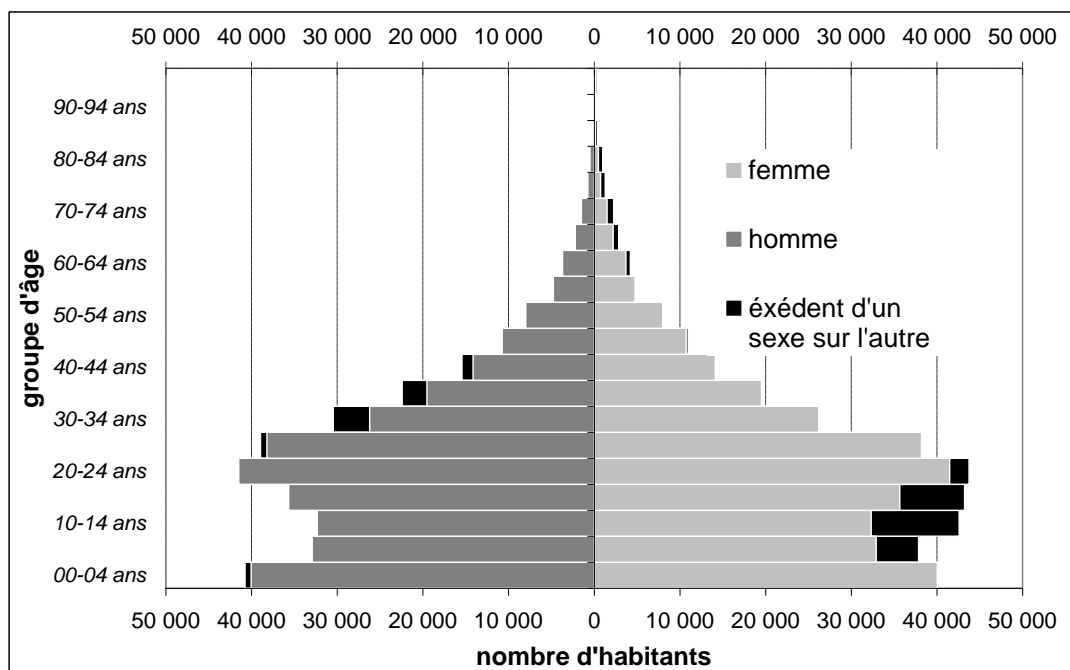
Ville	même département que ville de résidence	région du sud du Bénin (1)	répartition en % de la population née hors du département de résidence			
			Autres départements du sud	départements du centre (2)	départements du nord (3)	Etranger
Cotonou	50,9	75,0	49,2	20,5	7,1	23,2
Ouidah	77,6	91,0	59,9	16,4	4,9	18,8
Porto-Novo	79,9	97,0	53,1	17,9	7,5	21,5

(1) Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé, Plateau. (2) Collines, Couffo, Zou. (3) Alibori, Atacora, Borgou, Donga.

Source : RGPH 3, INSAE, 20002, Bénin.

La pyramide des âges de la ville de Cotonou (Figure 17) montre également, avec de larges saillants au niveau des tranches d'âge 20 à 35 ans, qu'il s'agit d'un territoire avec une forte population active. La distinction de cette tranche d'âge par rapport aux autres groupes d'âge de population tend à mettre en évidence l'importante attractivité de la ville pour l'emploi.

Figure 17 : Pyramides des âges de la population de Cotonou en 2002



Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin. Construction : Charles-Dominé J., 2012.

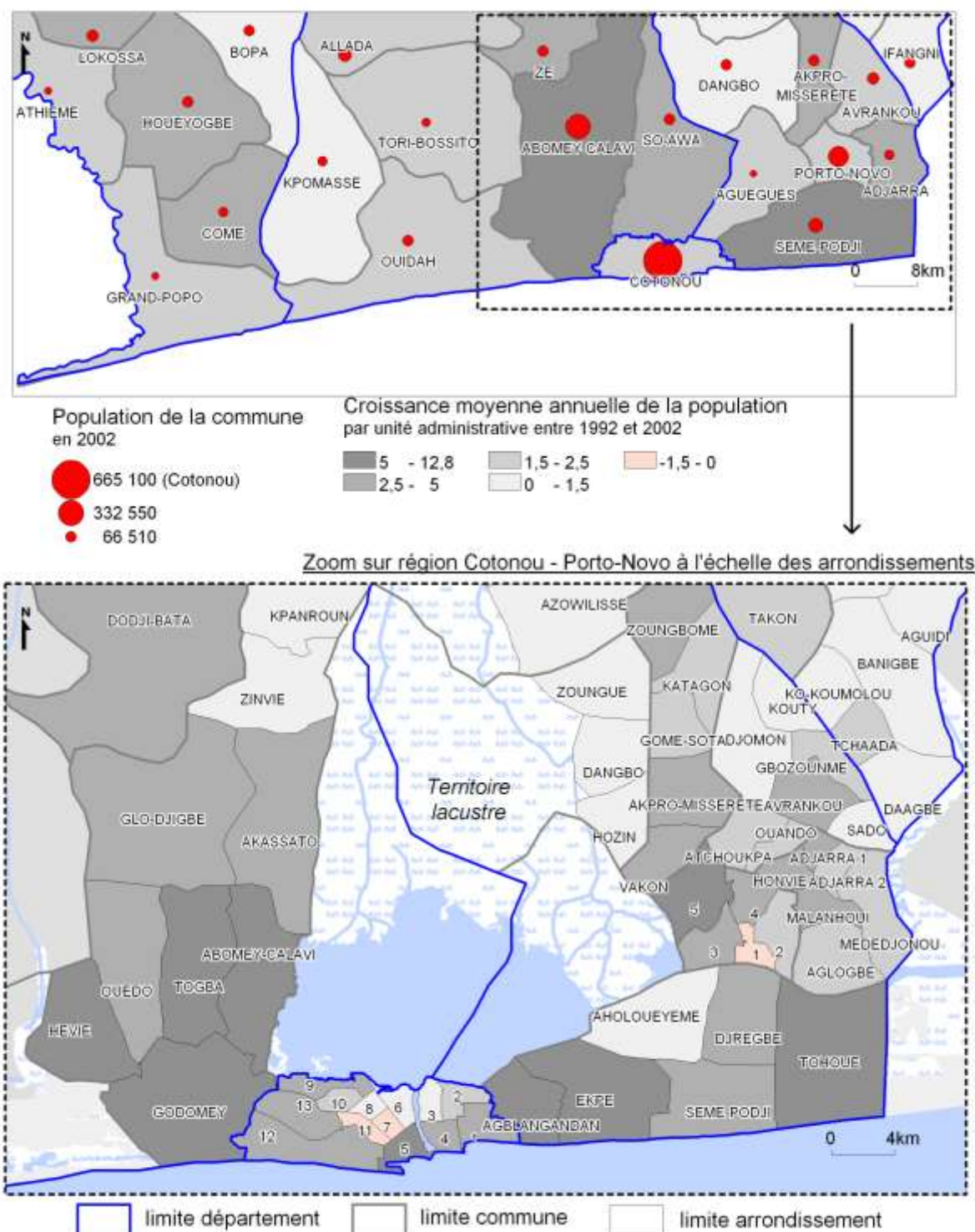
Dans le cadre du modèle démo-économique et spatial développé pour le programme Ecoloc (Chapitre 3.1.1 b), J-M. Cour a tenté d'évaluer la contribution de Cotonou dans la production nationale du Bénin [COUR J-M. 2007]. La ville portuaire aurait concentré, en 2005, 29% du Produit Intérieur Brut (PIB) total et environ 52 % du PIB urbain total.

Cette hypertrophie de Cotonou dans les dynamiques démographiques urbaines et économiques de son pays et de la région littorale béninoise est à l'origine de besoins pour les autorités en charge du développement de savoir où se situent les grands sites d'activités et de favoriser leur desserte en équipement de transport. Le profil géographique de Cotonou accentue aussi les préoccupations relatives au contrôle de l'expansion des zones résidentielles et au déploiement des réseaux d'assainissement et de communication. Mais, nous le verrons dans le deuxième chapitre, jusqu'au début des années 2000, les informations géographiques disponibles comme outil d'appui à l'aménagement du territoire et à la prospective demeuraient lacunaires, fragmentées et disparates, la cartographie obsolète, l'accès aux photographies aériennes difficile. Les premiers Systèmes d'Information Géographique installés au cours des années 90, d'abord confidentiels et confinés aux mains d'une agence (la SERHAU-SA) en position de quasi monopole puis rendus plus faciles d'accès grâce à la décentralisation (2003), vont peu à peu permettre de mieux approcher, en compilant différentes données produites au sein d'institutions et de projets, ces dynamiques socio-spatiales de l'agglomération cotonnoise dans le sud-Bénin et d'en projeter les potentialités et les risques pour l'aménagement du territoire régional.

b) Un double processus d'exurbanisation et de périurbanisation

A une autre échelle d'analyse que les documents précédents, la figure 18 montre une augmentation générale de la population pour l'ensemble des communes du sud-Bénin. Cette augmentation de la population est perceptible dans des localités différentes par leur situation et leur site (zone littorale, arrière pays, territoire lacustre).

Figure 18 : Croissance de la population dans le sud-Bénin entre 1992 et 2002



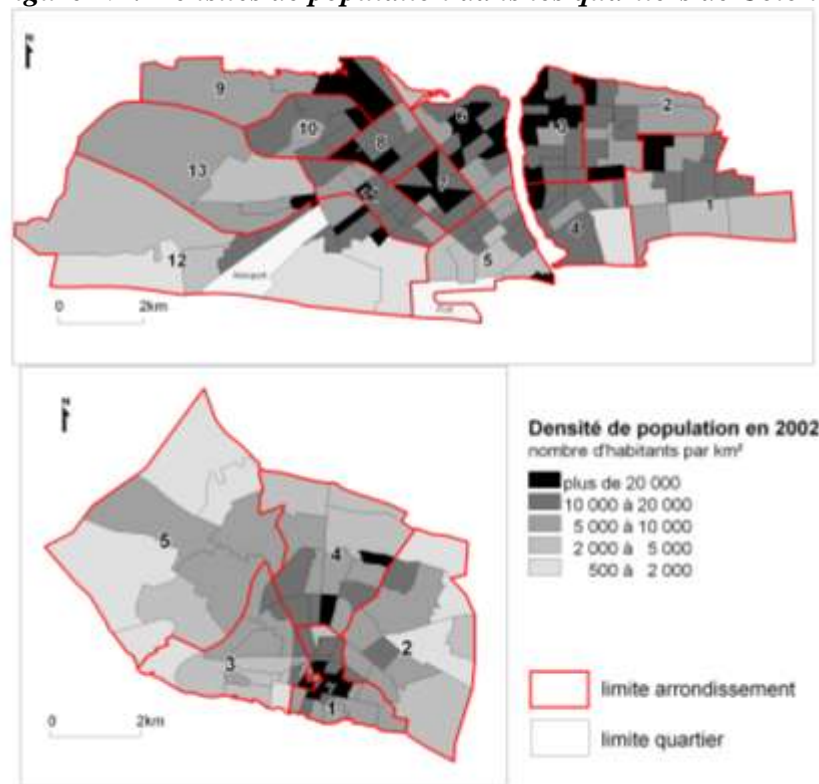
Discrétisation par cercle proportionnel et par seuil symbolique.

Source : Données des recensements généraux de la population RGPH 2 et RGPH 3, INSAE Bénin, 1992 et 2002. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Ce dernier document révèle également des dynamiques locales très singulières. Les communes d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji se présentent comme les territoires qui ont enregistré les plus fortes croissances de population. À partir du zoom sur la région de Cotonou et Porto-Novo et à un échelon administratif inférieur (celui des arrondissements), on peut voir une certaine logique dans la géographie des territoires avec les plus fortes croissances annuelles : ces arrondissements sont tous situés dans la périphérie immédiate de Cotonou. Le document cartographique montre aussi des entités administratives qui perdent des habitants au cours de la période 1992-2002. Il s'agit d'arrondissements centraux de Cotonou et de Porto-Novo (11^e et 7^e arrondissement de Cotonou et 1^{er} arrondissement de Porto-Novo). La distribution des données des taux de croissance dans la région littorale du sud-Bénin tend ainsi à mettre en évidence une tendance d'orientation domiciliaire des populations vers les périphéries immédiates des centralités urbaines, dynamique territoriale appelée couramment « exurbanisation ». Le traitement des données des recensements de la population complété d'études sociologiques permettent de dégager deux principaux facteurs de cette dynamique territoriale : des aspects économiques et sociaux dans le choix de domicile et différents avantages locaux liés au transport et à son faible coût.

La figure 19 ci-dessous permet de situer les espaces de Cotonou et Porto-Novo qui ont perdu de la population entre les deux recensements à savoir les 11^e et 7^e arrondissement de Cotonou et le 1^{er} arrondissement de Porto-Novo. Il s'agit en l'occurrence pour les deux villes des parties urbaines les plus densément peuplées.

Figure 19 : Densités de population dans les quartiers de Cotonou et Porto-Novo en 2002



Discrétisation par seuil symbolique.

Source : Données des recensements généraux de la population RGPH 3, INSAE Bénin, 2002.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

À Cotonou, la densité des quartiers historiques de développement de la ville, où siègent également le grand marché, le port, l'aéroport et les principaux ministères, les banques et les institutions internationales, est à l'origine d'une forte concurrence sur l'habitat résidentiel. Cette concentration élevée des infrastructures d'activités et de transport sur quelques quartiers tend, par une tension sur les prix des terrains et des locations, à déplacer les fonctions résidentielles dans une dynamique centripète de ces quartiers de la ville vers les périphéries urbaines.

Photographie 3 : Densité de l'habitat des premiers quartiers d'extension de Cotonou



Vue du 7^{ème} étage de l'immeuble Dina, quartier St-Michel (Cotonou – 2005).
(Cliché Charles-Dominé J.)

A Porto-Novo, E. Dorier, N. Agossou et C. Tafuri ont mis en évidence des dynamiques de dépeuplement des parties centrales et traditionnelles de la ville corrélées à une paupérisation [DORIER E., AGOSSOU N. et TAFURI. 2009]. Ces dynamiques sont liées à l'insalubrité de l'habitat traditionnel, au délabrement des équipements communautaires, qui datent pour la plupart de la période coloniale, et à la promiscuité du bâti souvent en statut d'indivision familiale qui ralentit les possibilités de rénovation. Les données statistiques de 2002 montrent également que ces quartiers centraux présentent une proportion particulièrement élevée de personnes âgées par rapport au reste de la ville. Les populations jeunes et plus aisées quittent ces quartiers anciens et denses à la fois pour trouver de meilleures conditions de confort dans les habitations de construction récente des quartiers périphériques lotis et pour s'émanciper de pesanteurs sociales que symbolisent les pratiques culturelles des « maisons-mères ».

Planche photographique 4 : Habitats dégradés du centre ancien de Porto-Novo



1- Rue du quartier Agbokomey - 2006. 2- Habitation aux toits et murs en état de décomposition avancée - Quartier Zinkimey – 2006. (Clichés Charles-Dominé J.)

A Ouidah, A. Sinou a également remarqué que l'orientation domiciliaire vers les périphéries urbaines est le choix à la fois des émigrants comme celui des habitants des vieux quartiers qui aspirent à vivre ailleurs que dans les concessions familiales, inconfortables et porteuses de pesanteurs sociales et dans lesquelles il est difficile d'affirmer sa propriété [SINOUE A. 1995, page 166].

Il n'existait pas au Bénin, du moins jusqu'en 2011 date de nos dernières enquêtes, des statistiques sur les prix des terrains et de l'immobilier. Les ventes de terrain entre particuliers faisaient l'objet d'un marché qui reposait quasi-essentiellement sur l'offre et la demande. Dans la pratique du territoire, il y avait cependant une logique évidente entre centralité urbaine et prix du foncier. En 2011, pour une parcelle de taille moyenne dans les quartiers résidentiels centraux de Cotonou il fallait déboursier environ 150 millions FCFA, pour une même parcelle dans les quartiers légèrement excentrés autour de 50 millions. Dans le secteur loti d'Abomey-Calavi, une même parcelle valait aux alentours de 10 millions FCFA. Le décret 12/MFE/SGM/DGID/DDET du 16 janvier 2002 qui fixe le prix de vente des terrains privés de l'État et des redevances d'occupation permet une approche de l'organisation des tarifs pratiqués sur une base non spéculative. Ce document administratif fait état d'une répartition géographique bien claire de la valeur du foncier par rapport à la centralité urbaine et l'accessibilité aux grands équipements. Pour Cotonou, les tarifs varient de 2 000 FCFA le mètre carré pour les zones d'habitation en cours de lotissement des quartiers de Minotchou, Gankpodo, Yenawa, Tchanhoun-Kpamè et Avotrou (zone 13) à 50 000 FCFA pour la zone portuaire (zone 3a) et à 20 000 FCFA pour les quartiers jouxtant l'aéroport (zone 4). À Porto-Novo, les mêmes écarts de prix sont constatés entre les quartiers centraux et périphériques. La zone 6 correspondant à celle des nouveaux lotissements de Tokpota et de Dowa est évaluée à 1 500 FCFA le mètre carré et la zone administrative et résidentielle de la ville (zone 1) à 4 000 FCFA. Sur la base de ces prix pratiqués, les populations avec des revenus moyens, qui n'ont de plus très peu accès au crédit immobilier, sont encouragées à orienter leurs recherches dans les périphéries où les prix de vente sont largement moins élevés.

Mais dans la région urbaine du sud-Bénin, la plupart des périphéries urbaines ne sont pas plus défavorisées socialement que les parties centrales des agglomérations. Une population citadine aux revenus plus élevés constitués de hauts fonctionnaires et d'opérateurs économiques s'oriente aussi vers ces territoires. Cette population trouve dans ces localités à la fois un éventail plus varié de produits à la vente et des surfaces moyennes de parcelle plus grandes. Cette population est attirée aussi par un cadre de vie rendu plus agréable qu'en milieu urbain par les cocotiers, les palmiers et la brise marine. Les territoires de PK10 dans l'arrondissement d'Ekpé à la sortie est de Cotonou et la zone de la ZOPAH à Abomey-Calavi sont les archétypes de ce genre de localité massivement investie par une population citadine à hauts revenus. Certaines zones ont même fait l'objet de projets immobiliers privés avec la possibilité d'acheter un logement sur plan pour une clientèle très privilégiée ou de nationaux expatriés [Référence Internet projet immobilier Arcon ville]. Les acquéreurs de parcelles ou de logement de ces nouveaux quartiers retrouvent une population de même catégorie sociale. Au fil des années de nombreux services de proximité à haute valeur sociale s'y sont édifiés comme des établissements scolaires internationaux, pressing, discothèques, salons de thé,

rendant ces territoires toujours plus attractifs pour des populations à haut revenu et exigeantes en terme de services urbains et de qualité de vie.

Planche photographique 5 : Zone d'habitat très aisé dans les territoires périurbains



1-



2-

1- Centre *Les Délices d'Andrée* : pâtisserie, piano-bar, restaurant gastronomique, cyber climatisé. Quartier ZOPAH- commune d'Abomey-Calavi - 2010. 2- Maison cossue avec recherche de style architectural. Quartier ZOPAH- commune d'Abomey-Calavi - 2010. (Clichés Charles-Dominé J.)

Dans le sud-Bénin, l'investissement dans les périphéries urbaines est également favorisé par l'organisation générale des transports. L'accessibilité automobile est bonne : les quartiers aisés de la ZOPAH et de PK10 Route de Porto-Novo ont comme point commun, par exemple, une proximité de desserte d'un axe de première catégorie (2 fois 4 voies goudronnées) dans la pénétration de Cotonou et de ses principaux centres d'activité (port, aéroport, marché de Dantokpa, centre d'affaire de Ganhi). L'ensemble des périphéries urbaines est surtout intensément desservie par l'activité des motos-taxis (les *zémidjans*). Leur omniprésence et le prix bas des carburants offrent à la population de ces territoires un coût de la mobilité relativement peu onéreux par rapport au service rendu [AGOSSOU N. 2003 et 2004].

Planche photographique 6 : Densité du trafic de la motocyclette au sud-Bénin



1-



2-

1- Centre ville de Cotonou, aux heures de pointe, les motos s'alignent sur plusieurs rangées aux feux rouges (Quartier Saint-Michel – Cotonou - 2010). 2- Zone périurbaine, circulation plus lâche mais toujours dense (Quartier Togodo - Abomey-Calavi - 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

1.2.2 Le foncier, une donne stratégique et complexe dans un territoire en émergence

La diffusion de l'urbanisation touche à l'évidence une multitude de secteurs de la vie sociale et économique du territoire du sud-Bénin comme la santé, l'éducation, les transports, le religieux ou les activités économiques. Nous allons, ici, nous consacrer à la mise en

perspective des effets de la diffusion de l'urbanisation sur la donnée foncière et y appréhender par la même l'organisation d'une certaine documentation sur l'occupation des sols et de la propriété. Dans cette perspective d'étude, nous allons approcher trois données touchant le foncier particulièrement singulières et stratégiques en cours dans cette région africaine en émergence. Nous discuterons, dans un premier temps, de la pratique du lotissement. Nous aborderons ensuite la problématique de la pression foncière. Enfin, nous ferons état de la situation des statuts dans la propriété.

a) Le recours massif à la procédure de lotissement, des orientations irrémédiables d'aménagement urbain pour de vastes espaces

Le lotissement est une procédure d'aménagement urbaine ancienne au Bénin. Elle a été utilisée à Cotonou pour la première fois en 1895. Entre 1902 et 1958, la ville a connu 18 projets de lotissement [SOTINDJO S. 2010]. Cette procédure d'aménagement local a connu ensuite un regain de recours avec la création en 1978 par le gouvernement révolutionnaire de Kérékou de la *Société Nationale d'Aménagement et de Gestion Immobilière* (SONAGIM), institution qui avait pour fonction de créer et de gérer des logements publics (un projet initial de 1 000 logements [BOURDON D. et TONATO J. 1998]). Longtemps privilégiée dans les villes de Cotonou et Porto-Novo, la technique du lotissement a été appliquée à partir de la fin des années 1980 dans les arrondissements périphériques des centres urbains. À Porto-Novo, vers 1985, des projets vont être lancés dans des zones habitées jusque-là par des hameaux ruraux et des constructions éparses. Il s'agit, par exemple, des projets de lotissements *Les Palmiers* (575 hectares), de *Tokpota 1 et 2* (482 hectares) et de *Djégan-Daho* (351 hectares). À Ouidah, la décision de lotir les quartiers nord de la ville est prise en 1986 [SINOUE A. 1995]. Dans le territoire de la commune d'Abomey-Calavi, une première procédure a été menée en 1989 au niveau de la localité de Tokpa Zoungo. Dans la commune d'Adjarra, une première procédure est lancée en 1987 avec le projet *Adjarra tranche 1* sur une superficie de 154 hectares [CARLI J. 2001]. En février 2002, lors de mes premiers travaux de terrain, cette commune comptait une quinzaine de projets de lotissement sur son territoire. En 2010, l'ensemble du territoire de cette commune voisine de Porto-Novo était concerné par de tels projets qui étaient, selon les localités, à différents stades opérationnels. En fait avec la décentralisation à partir de 2003, le nombre deancements de projet de lotissement a très fortement cru. En devenant une compétence de maîtrise d'ouvrage des communes et à l'origine d'importants potentiels de ressources pour les budgets locaux, les nouvelles administrations municipales se sont lancées dans une véritable « course au lotissement » [DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004].

La procédure de lotissement au Bénin consiste, d'après les textes officiels portant sur le sujet (une circulaire de 1938, un décret de 1955 et un arrêté de 1996), en une « *opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction* ». Dans la pratique, sociologiquement et économiquement, il s'agit d'une action d'aménagement *a posteriori* dans des zones plus ou moins déjà construites, sur un principe de remembrement-restructuration, et financée en grande partie par les « présumés propriétaires » qui versent une somme unitaire par parcelle

au maître d'ouvrage de l'opération. Par ailleurs, bien que théoriquement le lotissement ne puisse se faire que sur un terrain immatriculé au nom de l'État, dans les faits c'est très rarement le cas.

Jusqu'en 2012 du moins, la procédure de lotissement n'était pas réglementée. Elle faisait l'objet d'une pratique administrative régie essentiellement par l'usage. Une tentative de définition des prescriptions minimales à observer en matière de lotissement a été seulement entreprise en 1996 par un arrêté : l'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 Octobre 1996 mais ce document n'a jamais fait l'objet d'un décret d'application. La procédure de lotissement comporte généralement trois étapes techniques. La première étape consiste en un état des lieux de la zone avec l'identification des propriétaires et de leur propriété foncière. La seconde étape est celle de l'élaboration d'un plan de voirie, d'assainissement et des futures réserves d'équipements appelé plan d'urbanisme. Ce travail engendre le calcul d'un « coefficient de réduction » qui est la portion que chaque parcelle de terrain doit céder pour la réalisation de la voirie et des équipements de proximité dans la zone. La dernière étape correspond à l'élaboration du plan de recasement et son implantation sur le terrain [SERHAU 2000]. Ces trois différentes étapes de la procédure du lotissement vont donner lieu à plusieurs productions précieuses et stratégiques d'informations géographiques que nous allons analysées en détail plus loin dans le chapitre 2 ainsi que leurs acteurs. Notons, qu'entre chacune des trois étapes, il y a des périodes appelées *commodo in commodo*. Il s'agit d'une confrontation des travaux à enquête publique. Durant cette période, les propriétaires fonciers de la zone doivent vérifier que leur nom est présent dans les listes élaborées et que leur parcelle de terrain est bien matérialisée sur les plans. À l'issue des périodes *commodo in commodo*, les travaux sont validés par l'administration et c'est sur la foi des documents établis et corrigés que sont dorénavant délivrés les nouveaux actes administratifs.

L'application d'un lotissement dans une localité a des effets directs sur le développement des constructions. Dans la réglementation ancienne de 1955 sur les lotissements toujours en vigueur en 2011 (Décret n°55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministère de la France d'Outre-Mer, la Nouvelle Calédonie et dépendances exceptés), il est indiqué que la procédure est « *consenti(e) en vue de l'habitation, ou d'usages commerciaux ou industriels* » (article 1). Les projets de lotissement prévoient aussi généralement l'édification d'infrastructures d'équipements. L'article 18 du décret mentionné au-dessus en stipule même la règle : « *obligation est faite au maître d'ouvrage d'effectuer un minimum de viabilisation par l'ouverture de voies et l'apport en eau potable et électricité* ». Par exemple au terme du lotissement de *Godomey-Centre*, opération pilote menée dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale et l'État béninois entre 1995 et 1997 sur une zone sur 108 hectares à la périphérie immédiate du territoire de Cotonou, il a été construit 2 000 mètres linéaires de voies pavées et drainées, 3 000 mètres linéaires de voies en terre et 2 000 mètres linéaires d'ouvrage de drainage [OLOUDE B. 1999]. Dans la pratique locale d'aménagement urbain, les sociétés concessionnaires d'eau, d'électricité et de téléphonie fixe attendent très souvent l'application d'un lotissement pour effectuer l'extension de leurs réseaux dans un quartier ou en définissent une condition préalable à tout investissement de leur part.

Document 1 : Projet de lotissement et effets sur les paysages



Source : Plan de lotissement du quartier de la ZOPAH (commune d'Abomey-Calavi) établi par le cabinet d'urbaniste Planurba et Orthophotographie 1/30 000 Abomey-Calavi, IGN-Bénin, 2006, à la même échelle.

Planche photographique 7 : Illustrations des conséquences des projets de lotissement



1-

1- Opération de bornage sur le terrain : Dans la cour d'un cabinet de géomètre, préparation de petits plots de béton qui vont servir à délimiter les parcelles (Porto-Novo - 2005).



2-

2 et 3 – « Paysage de murs » des périphéries urbaines - Territoire sud-ouest de la commune de Cotonou (Quartier Afacodji – 2011).

4 et 5 – Opérations de casse pour l'application du lotissement – 4- Avis de destruction d'un bâtiment dans l'application du plan de lotissement (Abomey-Calavi - 2011). 5- Casse d'un mur pour définir le passage d'une servitude identifiée par le plan de lotissement (Sémé-Podji - 2010).

(Clichés Charles-Dominé J.)



3-



4-



5-

Un lotissement sur le terrain crée, au niveau de l'habitat et de la structuration du bâti, une organisation sous forme d'îlots rectangulaires et d'une voirie orthogonale. La diffusion des projets de lotissement assure par ce fait une certaine continuité du bâti des centres urbains à leur périphérie où elle devient de plus en plus lâche et, en conséquence, une certaine homogénéité des paysages dans une grande partie du territoire du sud-Bénin (Document 1 et planche photographique 7).

Dans leur mise en œuvre, les lotissements impliquent aussi des destructions partielles ou totales d'établissement. Dans la pratique courante béninoise, les propriétaires de ces constructions ne réclament pas d'indemnisation par rapport aux dommages engendrés estimant que c'est le prix à payer pour la régulation foncière [BOURDON T. et TONATO J. 1998 - OLOUDE B. 1999]. En effet, un projet de lotissement permet dans une localité où il est appliqué une plus grande sécurisation foncière par rapport à une situation antérieure. A l'issue de la procédure, les propriétaires fonciers peuvent, après constitution d'un dossier avec l'attestation de recasement délivrée par le comité de lotissement (groupement de présumés propriétaires élus et de représentants de l'administration locale créé *ad hoc*), obtenir un *permis d'habiter* de l'administration locale (le permis d'habiter est défini plus loin dans le chapitre). Par ailleurs, du fait des pièces administratives demandées pour avoir un permis d'habiter (notamment une convention de vente), la procédure de lotissement suscite un recours populaire à la légalisation administrative de différents documents sur la propriété foncière. Sur le terrain avec le lotissement, les parcelles recasées sont matérialisées par des petits plots en ciment coulés par alignement à partir des bornes de tête d'îlots. Cette procédure opérationnelle tend à définir les limites entre les propriétés foncières sur la base d'éléments matériels et durables. Ainsi, les zones qui ont bénéficié d'un lotissement tendent à être moins sujettes à des contestations entre propriétaires fonciers voisins sur les emprises de leur bien.

b) Pressions sur les terres encore disponibles : mutations fonctionnelles des espaces périurbains

La pression foncière au sud-Bénin s'explique par la combinaison des fortes densités de population de la région (aspect vu plus haut dans le chapitre) et des aspirations individuelles à être propriétaire foncier. Cette volonté de posséder son propre bien, « sa parcelle », est un grand classique des travaux sur les sociologies urbaines africaines [PIERMAY J-L. 1993 - TRIBILLON J-F. 2002]. Elle est particulièrement forte au Bénin où ont été soulevés à la fois des aspects de positionnement de l'individu dans la société [MONDJANNAGNI A. 1977, page 394 et LASSISSI S-A. 2006, page 31] et une conjoncture sociale et économique singulière avec, entre autres, la polygamie, le soucis de transmission d'un héritage aux enfants, la faible confiance dans le système bancaire, la nécessité de prévoyance pour la retraite et la constitution de bas de laine [LE BRIS E. 1993 b - BOURDON D. et TONATO J. 1998 - GRISONI-NIAKI J-C. 2000 - AGOSSOU N. 2011]. Cette recherche effrénée d'acquisition individuelle de la terre est un fait relativement ancien au Bénin malgré la prégnance de traditions de modes de propriété à usages collectifs (point développé plus bas). A. Mondjannagni rapporte que les premières possessions privées ont été constatées lors du règne des rois [MONDJANNAGNI A. 1977, page 168]. Elles se sont développées ensuite avec la densification du peuplement et l'essor de l'exploitation du palmier à huile dans

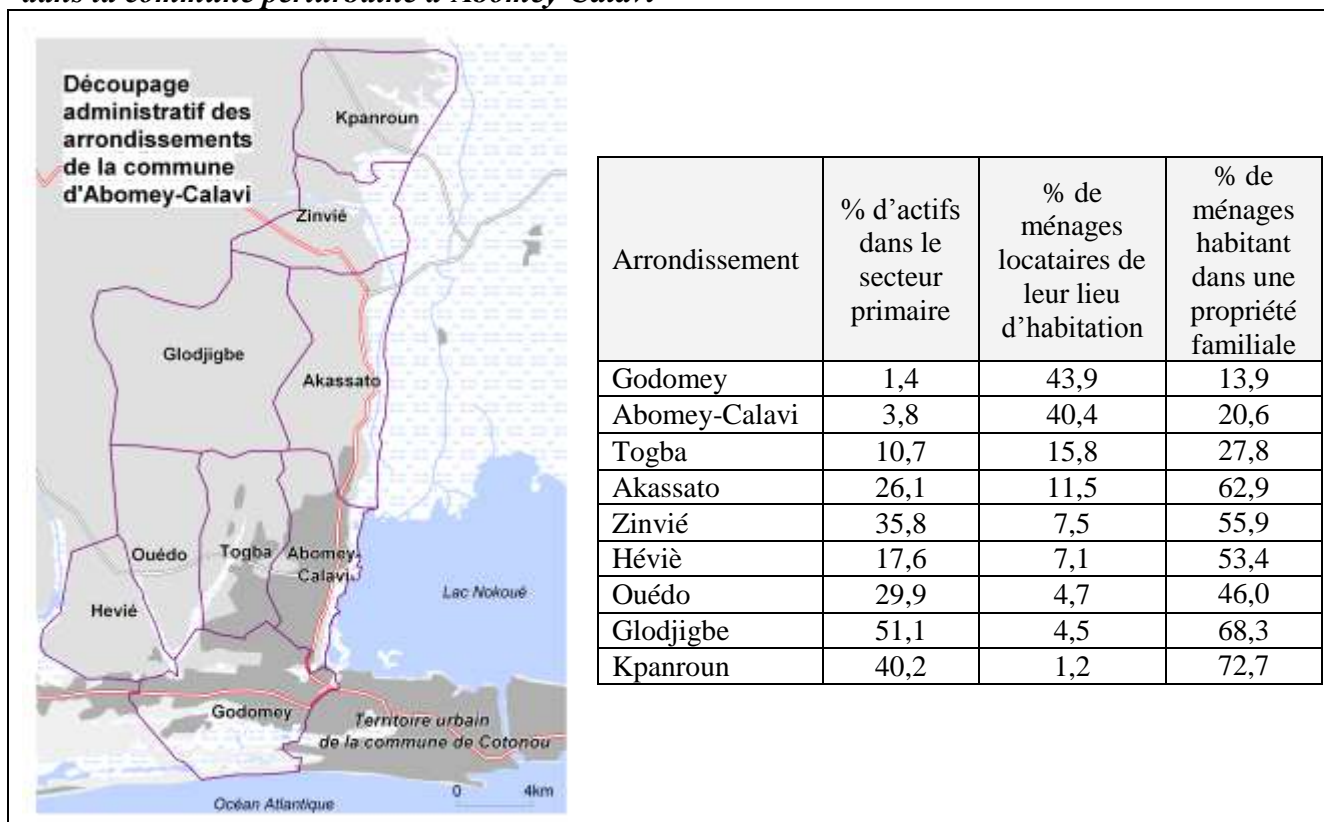
l'ensemble de la région au milieu 19^e siècle. La colonisation a eu également comme effet de consolider cette modalité d'appropriation personnelle avec l'organisation d'un véritable statut juridique par le *Titre Foncier* (statut présenté plus loin dans le chapitre). La pression foncière, c'est-à-dire une concurrence vive sur les terrains encore disponibles, date ainsi dans la région d'étude depuis plusieurs décennies. Les travaux de P. Brasseur-Marion et G. Brasseur du début des années 1950 en révélaient déjà l'existence à Porto-Novo : « *Les citadins habitués à voir monter les prix de la terre dans le périmètre urbain commencent à spéculer sur celle-ci et dans la toute proche banlieue à offrir une somme d'argent en contrepartie de la cession d'un champ.* » [BRASSEUR-MARION P. et BRASSEUR G. 1953, page 76].

Cet aspect de la sociologie locale à devenir coûte que coûte propriétaire foncier combiné à la densité de peuplement de la région se traduit à l'échelle du territoire du sud-Bénin, avec le développement des constructions, par une mutation progressive à la fois des modalités d'occupation des sols et de l'activité agricole et rurale. Des données produites par les services de la statistique (INSEA) lors des recensements de la population et par les cabinets de géomètres durant les travaux de lotissement permettent, en les mettant en relation avec une cartographie, d'en apprécier l'ampleur.

Le document ci-contre met en perspective la proportion de ménages vivant sous un statut de locataire, ces ménages pouvant être perçus comme autant de populations qui n'arrivent pas ou ont des difficultés à accéder à la propriété. A travers le cas de la commune d'Abomey-Calavi, le document montre une très forte proportion de ménages locataires dans les arrondissements d'Abomey-Calavi et Godomey, les deux arrondissements les plus proches géographiquement de la commune de Cotonou où ils constituent plus de 40% de la population. Plus nous nous éloignons en distance du centre urbain de Cotonou, moins le nombre de ménages locataires est élevé. On voit également une proportion de locataires non négligeable dans les arrondissements de Togba et Akassato encore voués aux activités agricoles il y a quelques années. A partir de la distribution géographique de ces données de peuplement, on peut établir une corrélation entre la part des activités liées à la ruralité (pourcentage d'actifs dans le secteur primaire) et la minorité des ménages locataires. Cette dynamique territoriale identifiée tend à démontrer une pression foncière crescendo avec l'urbanisation des localités : les actifs agricoles résidants sont généralement membres de *collectivités familiales* (statut foncier présenté plus loin dans le chapitre) et propriétaires par héritage. Les 59,8% pour Kpanroun et 48,9% pour Glodjigbe d'actifs non agricoles peuvent être partiellement des citadins en accession à la propriété dans ces zones périphériques.

Abomey-Calavi est une commune de grande superficie qui s'étend sur 39 kilomètres à partir du littoral. La configuration géographique de cette commune en fait un espace privilégié de développement de l'aire urbaine de Cotonou à l'étroit sur son site. Avec un territoire constitué en partie d'un plateau, elle présente un cadre naturel propice à l'habitat dense. Sa dotation de grandes infrastructures de transport (la route inter-État Lomé-Cotonou et la route de desserte de la région du septentrion et des pays sahéliens) en fait un territoire particulièrement attrayant pour les populations urbaines actives de Cotonou en quête de lieu de résidence.

Document 2 : Corrélation entre statut de locataire dans l'habitat et état d'urbanisation dans la commune périurbaine d'Abomey-Calavi



Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin.

Pour se rendre compte des modalités de transfert de terres agricoles vers des usages résidentiels, les registres d'état des lieux des travaux de lotissement offrent une source d'analyses particulièrement riche. Les données collectées dans cette documentation ne sont pas exhaustives ni complètes sur toutes les propriétés foncières mais elles sont assez nombreuses pour pouvoir dégager des orientations. Le contenu et les modalités de construction de cette documentation sont présentés en détail dans le chapitre 2. En résumé, ces registres élaborés par un cabinet de géomètre correspondent à la transcription du recensement des « présumés propriétaires » de parcelles de terrain dans une zone définie pour bénéficier d'un aménagement de lotissement. En plus de l'identité des propriétaires terriens présumés, les fichiers construits fournissent également des informations sur le lieu de domicile de ces derniers et sur leur profession. Notons que cette source mobilisée ici dans le cadre de notre recherche est potentiellement utile à la connaissance et à la maîtrise de leur territoire par les collectivités locales mais, jusqu'à ces dernières années, les maîtres d'œuvre (les géomètres) les conservaient par devers eux (Chapitre 2.2.2). C'est au fur et à mesure de la mise en place des *registres fonciers urbains numériques* (RFU - Chapitre 3) que cette source d'information a été intégrée à la documentation municipale avec le montage de Système d'Information Géographique basé sur l'unité foncière « parcelle ».

Le document 3 ci-après, récapitulant les données produites dans le registre d'état des lieux du projet de lotissement d'Aglogbé (territoire situé dans la commune d'Adjara dans la zone périurbaine large de Porto-Novo), montre qu'un nombre important de terrains sont détenus par des personnes qui n'habitent pas (ou plus) la localité. 116 parcelles au moins sont la

possession de personnes qui déclarent leur adresse de contact à Porto-Novo, donc de populations urbaines. Nuançons bien qu'il ne s'agit pas systématiquement d'une population étrangère à la zone car elle peut y avoir des liens de parenté ou en être originaire, un travail approfondi sur l'origine ethno-géographique des noms de famille des propriétaires fonciers pourrait permettre d'apprécier cet aspect d'extériorité primaire de la localité. Le document révèle également qu'une grande part des propriétaires fonciers de la localité prise en considération n'a pas une activité liée à l'exploitation lucrative de la terre. On peut ainsi décrire la configuration d'un territoire dont les choix de mise en valeur de l'espace, avec la nouvelle donne démocratique impulsée par la municipalisation de janvier 2003 (Chapitre 3), dépend d'acteurs qui présentent un certain détachement à la terre par rapport à une source primaire de revenu.

Document 3 : Mise en perspective des profils des propriétaires fonciers dans un territoire périurbain de Porto-Novo à partir de l'exploitation de la documentation de lotissement

Situation de la localité d'Aglogbe dans la région urbaine de Porto-Novo

The map illustrates the urban region of Porto-Novo, with Aglogbe highlighted as a specific locality. Surrounding areas include Adjarra to the north and Mededjonou to the east. The Benue River is shown flowing through the region. A scale bar at the bottom left indicates a distance of 3 km. The border with Nigeria is marked to the south.

Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage
- Sans information	638	59,4
- Avec information	436	40,6
Occupation déclarée		
Agriculteur – cultivateur	59	13,5
Artisan – service marchand	217	49,8
Commerçant	49	11,2
Fonctionnaire – employé	49	11,2
Conducteur	37	8,5
Retraité	6	1,4
Elève	10	2,3
Ménagère	9	2,1

Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage
- Sans information	437	40,7
- Avec information	637	59,3
Domicile déclaré		
Même village	326	51,2
Autre localité dans la commune	116	18,2
A Porto-Novo	130	20,4
A Cotonou	56	8,8
Autre au Bénin	7	1,1
A l'étranger	2	0,3

Source : Travaux du projet de lotissement de la localité de Aglogbé (Commune d'Adjarra) menés par le Cabinet de géomètre Moussedikou en 2005.

Ces différentes identités et profils des propriétaires de parcelles dans les territoires de la région du sud-Bénin ont des conséquences facilement envisageables sur l'activité agricole et rurale. On peut avancer, sans prendre de grands risques, les dynamiques suivantes : évoluant parmi un effectif minoritaire au sein des propriétaires fonciers, les cultivateurs et agriculteurs ne constituent pas un groupe de pression assez important pour influencer les orientations d'aménagement dans les territoires notamment par rapport à la procédure du lotissement.

Financièrement, les cultivateurs et agriculteurs ne peuvent pas rivaliser avec les populations urbaines et certains groupes socio-professionnels nantis dans l'achat de parcelle. Cette population se trouve alors dans la difficulté à acquérir de nouvelles terres qui leur permettraient, en les mettant en valeur, d'augmenter leur revenu d'où une perte de l'attractivité économique du secteur primaire, voir des reconversions massives de la population. J'ai pu, dans le cadre de mes enquêtes dans la commune d'Adjarra sur le commerce transfrontalier, montrer ainsi qu'un grand nombre d'opérateurs économiques exerçant dans le transport de carburant de contrebande avec le Nigéria étaient des personnes aussi cultivatrices. Ces habitants pratiquaient cette activité de transport de bidons d'essence, souvent avec de grands risques, car le secteur primaire leur permettait de moins en moins de subvenir aux besoins de leur ménage [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

L'exploitation des données de recensement produites par l'INSAE en 1992 et 2002 sur les professions des habitants confirment les évolutions territoriales présagées au sein du sud-Bénin au niveau des modalités d'occupation des sols des espaces périurbains et leur tertiarisation en cours. Le tableau suivant met en perspective les données de trois grandes communes périurbaines de Cotonou et Porto-Novo avec Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Adjarra. Pour ces trois communes, le nombre d'actifs d'agriculteurs, pêcheurs, chasseurs a baissé en effectif entre les deux recensements et le poids relatif de cette population par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles (profession scientifique libérale, directeur et cadre administratif, personnel administratif et travailleurs assimilés, personnel commercial et vendeurs, travailleur spécialisé dans les services, ouvrier et manœuvre non agricole) a très fortement diminué.

Tableau 6 : Évolution de la population d'agriculteurs, pêcheurs et chasseurs entre 1992 et 2002 dans quelques communes périurbaines du sud-Bénin

Commune	Nombre d'actifs	Part dans la population en 2002	Évolution effectif brut entre 1992 et 2002	Évolution part par rapport aux autres catégories socio-professionnelles entre 1992 et 2002
Abomey-Calavi	12 516	10,4%	-1 952	- 66,7 %
Adjarra	1 698	6,2%	-1 850	- 62,5 %
Sémé-Podji	4 407	9,7%	-1 336	- 51,9 %

Source : RGPH 2, RGPH 3, INSAE, 1992 et 2002.

c) Différents statuts dans la propriété qui attisent, avec l'urbanisation, les conflits et litiges fonciers

Découlant directement de pratiques coutumières plus ou moins anciennes et de l'évolution de la bureaucratie béninoise, il y a dans le sud-Bénin plusieurs statuts de propriétaire foncier s'appuyant sur des cadres de légitimité variés et offrant des protections différentes. Nous allons ici décrire ces statuts et appréhender quels sont les effets de leurs pratiques et de leur cohabitation dans le vécu et les travaux opérationnels de l'aménagement local du territoire. Nous verrons, dans la suite de la thèse, comment les outils informatiques de l'information géographique peuvent être sollicités pour gérer, voire encadrer, cette situation foncière complexe et aussi susciter des enjeux imprévus de la part des protagonistes (commanditaires, producteurs, gestionnaires) de l'information foncière.

Des terres sacrées et dédiées au culte Vodoun

A. Mondjannagni en avant propos de son travail sur le Bénin méridional rapporte que le Vodoun est une pièce maîtresse de la civilisation de la région : « *Aucune organisation de l'habitat, aucun calendrier agricole, aucun système de réseaux de marchés ne peut se comprendre en profondeur si l'on ne fait appel au fait religieux dans cette région.* » [MONDJANNAGNI A. 1977, page 11].

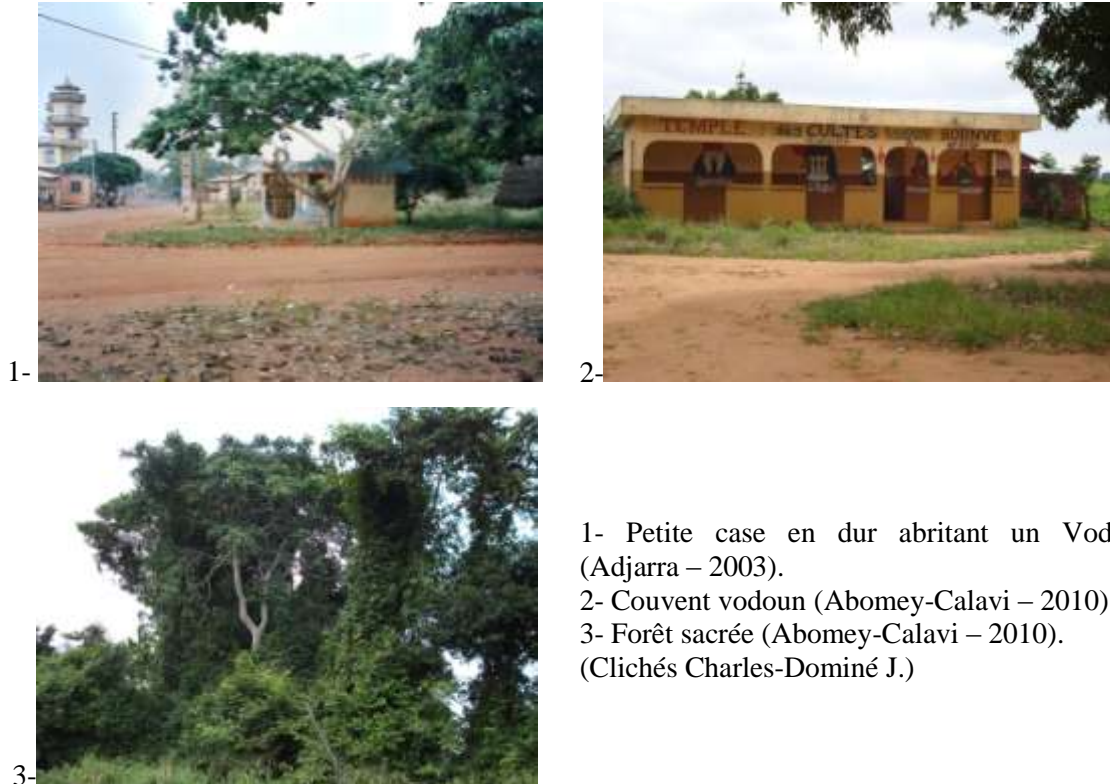
Le sud-Bénin présente toujours, 40 ans plus tard et malgré des dynamiques fortes d'urbanisation, une singularité par la persistance de pratiques culturelles relevant de la religion traditionnelle et qui parvient à cohabiter sans heurt avec d'autres pratiques habitantes plus modernes et urbaines [TALL E-K. 1995 - ELWERT-KRESTSHMER K. 1995 - MAYRARGUE C. 1997 - BARBIER J-C. et DORIER-APPRILL E. 2002]. Cet aspect de la civilisation ancienne de la région est de nos jours parfaitement intégré aux dynamiques contemporaines et est accepté. Si le régime monopartite de Kérékou avait cherché à brider et parfois interdire certains cultes traditionnels jugés « contre-révolutionnaires » en engageant, par exemple, des politiques d'abattage d'arbres sacrés, ceux-ci ont été reconnus et mêmes « officialisés », voire « patrimonialisés » (cérémonie de Ouidah 92, fête du vodoun chaque 10 janvier), avec le retour à la démocratie au début des années 1990 [SINOUE A., OLOUDE B., AGBO B., GNACADJA L., HOUNSINOUE A., BRATHIER M. et TALL E.-K. 1995 - BARBIER J-C. et DORIER-APPRILL E. 2002 - DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2011 b].

Dans la hiérarchie des valeurs locales, la terre est un élément sacré qui peut, dans certaine situation, présenter des aspects divins. C'est par exemple le cas de la divinité inter-ethnique *Sakpata* chez les Adja-Fon et le *Tchakpana* chez les Yoruba. *Sakpata* nécessite de nombreuses cérémonies et de sacrifices [MONDJANNAGNI A. 1977, page 162, HENRY C. 2010]. Il s'agit en l'occurrence d'une divinité particulièrement redoutée qui n'admet pas de retard dans son culte et ses colères peuvent se manifester en épidémie de variole. Dans sa thèse de doctorat, A. Mondjannagni a établi une cartographie de ce Vodoun montrant sa forte récurrence dans le sud-Bénin [MONDJANNAGNI A. 1977, carte 10]. Le culte traditionnel marque aussi la donne foncière de cette région du sud-Bénin par l'existence de lieux sacrés qui accueillent des rituels. Cela concerne différents éléments naturels du paysage comme certains arbres, notamment les fromagers et les irokos, et mares. Dans la problématique de l'aménagement local des territoires, cet aspect cultuel et culturel propre à la région du sud-Bénin touche particulièrement les forêts qui sont vouées à des cérémonies et des initiations. La sacralité et les interdits qui les entourent sont à l'origine de leur conservation depuis plusieurs siècles, certaines seraient des « reliques de forêts primitives » [JUHE-BEAULATON D. et ROUSSEL B. 1998].

La décentralisation et surtout la démocratie locale peuvent offrir aux adeptes ou lignées responsables de cultes tout comme aux anciens chefs coutumiers ou « rois » l'opportunité de se poser en groupe de pression. L'exploitation des travaux de lotissement offre ici une démonstration convaincante. Une illustration est faite avec le document cartographique 37 situé en chapitre 5. Lors des *états des lieux* qui précèdent l'application matérielle des lotissements, et dont les plans désormais numériques peuvent être intégrés aux registres fonciers urbains (Chapitre 2), il est significatif, qu'en utilisant les outils les plus modernes, les

géomètres, qui sont contrôlés sur le terrain par les habitants et les chefs de village, intègrent des bois sacrés ou des sanctuaires alors que ces derniers sont dans leur majorité de très petite taille et sans intérêt architectural (il s'agit souvent de simples abris). Cette pratique singulière autour des travaux d'aménagement urbain des lotissements s'est, jusqu'à ces dernières années, toujours inscrite de manière totalement informelle et non mesurable.

Planche photographique 8 : Différents types d'empreinte du culte Vodoun dans les paysages de la région du sud-Bénin



- 1- Petite case en dur abritant un Vodoun (Adjarra – 2003).
 - 2- Couvent vodoun (Abomey-Calavi – 2010).
 - 3- Forêt sacrée (Abomey-Calavi – 2010).
- (Clichés Charles-Dominé J.)

La persistance de gestion collective de propriété foncière relevant de la tradition locale

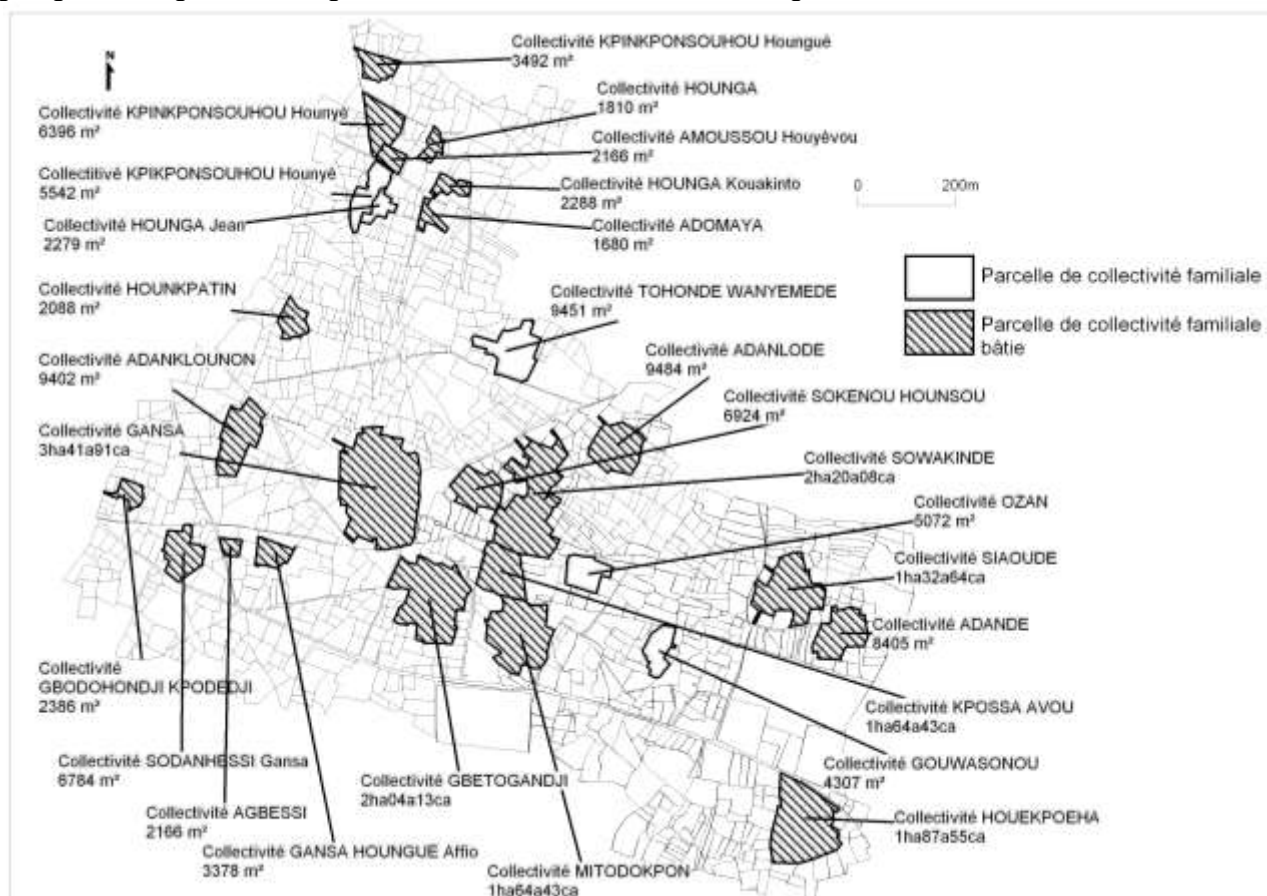
Nous présentons ici le statut des *collectivités familiales*. Ce statut foncier, issu de la période précoloniale, est différent d'une localité à l'autre au Bénin tout en entretenant beaucoup de similitudes [COMBY J. 1998]. Son fondement est résumé dans la section 5 du « *Coutumier du Dahomey* » datant de 1931, document qui continuait en 2011 de servir de référence dans les tribunaux pour le jugement d'un ensemble de coutumes locales. Ce statut foncier est défini comme un bien indivis qui ne peut être aliéné et qui se transmet de génération en génération. Le chef de famille n'est pas considéré ici comme un propriétaire mais comme un administrateur [Colonie du Dahomey 1933].

Ce statut foncier des *collectivités familiales* relève d'une pratique ancienne qui a, au fil des années, évolué. Traditionnellement, la terre dans le sud-Bénin appartenait à la communauté qui la cultivait pour ses besoins et, de façon périodique, les membres de celle-ci étaient tenus de revivifier le pacte d'alliance homme-terre en procédant à des cérémonies. La terre était dans cette organisation confiée à un « chef de terre » représentant l'ancêtre fondateur qui avait permis l'installation du groupe [MONDJANNAGNI A. 1977, page 164]. M. Videgla indique, dans son doctorat sur la fondation du royaume de Hogbonou (Porto-Novo), qu'en pays Gun

cette fonction de « propriétaire délégué » était détenue par les éléments *yoruba* considérés comme les premiers occupants du sol [VIDEGLA M. 1999, page 308]. Dans l'évolution politique des royaumes du sud-Bénin, le statut de chef de terre a été progressivement accaparé par les rois qui sont devenus à la fois maîtres de tous les hommes et des terres. M. Videgla relate que c'est dans cette évolution que le Roi Toffa est devenu le « propriétaire délégué de la terre » à Porto-Novo [VIDEGLA M. 1999, page 550]. Les premières formes de propriétés autour d'une famille ont pour fondement l'évolution de la terre collective et de sa segmentation en des structures claniques, ethniques, puis lignagères et enfin familiales. La terre se trouve alors encore gérée de façon collective et dans une relation privilégiée avec l'ancêtre fondateur, et le chef désigné a toujours autorité pour la distribuer et la mettre en valeur. Les transformations opérées se comprennent dans l'évolution du référent au fondateur historique qui s'organise dorénavant autour d'un chef plus proche. Par rapport à la situation initiale des collectivités foncières, il s'agit ainsi d'un changement d'échelle de la chefferie du groupe à un niveau plus étroit du lignage et de la famille.

Puisqu'elles étaient initialement établies pour subvenir aux besoins d'habitat et de production d'un groupe de population assez large, ces formes de propriété foncière collective sont généralement dotées de très grandes superficies comme le montre le document ci-dessous portant sur le parcellaire de la localité d'Aglogbé (Situation de la localité Cf. Document 3).

Figure 20 : Emprise spatiale des formes de propriétés des collectivités familiales - Mise en perspective à partir d'un plan d'état des lieux d'une localité périurbaine de Porto-Novo



Source : Travaux du projet de lotissement de la localité de Aglogbé (Commune d'Adjarra) menés par le Cabinet de géomètre Moussedikou en 2005. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Issu de l'exploitation de la documentation du lotissement d'Aglogbé, ce dernier document montre aussi le puissant outil de compréhension de certains modes de fonctionnement social que sont les travaux techniques des lotissements. En effet ce document présenté ne provient pas d'une enquête d'anthropologie foncière *ad hoc* mais tout simplement de l'exploitation d'un état des lieux de routine réalisé par un cabinet de géomètre pour le compte d'une commune.

Le grand nombre de *collectivités familiales* dans certaines localités du sud-Bénin (notamment dans la région urbaine de Porto-Novo – Cf. document présenté) peut susciter différentes préoccupations dans les opérations d'aménagement local. Celles-ci portent, entre autres, sur la prise en considération du potentiel « groupe de pression » que constituent ces familles propriétaires dans les projets d'urbanisation des quartiers. Ces attentions particulières portent aussi sur la manne financière que ce type de propriété foncière représente à cause de leur très grande superficie. Il s'agit d'un aspect sensible à considérer, dans le contexte du marché foncier élevé de la région, lors d'une opération de désignation d'un nouveau « chef de terre » après un décès ou encore lors d'une procédure d'indemnisation pour la construction d'infrastructures à usage public.

Des formes de propriétés foncières personnelles à la marge du droit officiel mais très répandues

Avec l'urbanisation s'est développée une sorte de « propriété coutumière moderne » ou « pratiques néo-coutumières » [DURAND-LASSERVE A., MATTINGLY M. et MOGALE T. 2004]. Ce type de propriété ne fonctionne plus selon la tradition coutumière mais il ne s'agit pas non plus d'une propriété au sens juridique dans la mesure où elle n'est pas reconnue par le droit positif et écrit comme le Titre Foncier (statut présenté plus bas). Le statut foncier décrit ici constitue cependant plus qu'une simple possession puisque il est possible d'y opérer des mutations. Les transactions opérées autour de ces terres sont ignorées par la loi mais elles ne sont pas interdites. Elles sont même authentifiées par certaines administrations ce qui permet aux propriétaires concernés de disposer de papiers qui attestent non pas d'un droit déterminé mais de « la légitimité du lien juridique nouvellement créé » établissant donc une sorte de capacité patrimoniale pleine et entière à ses détenteurs. Par sa modalité singulière de fonctionnement et d'organisation, la terminologie de coutumier ne correspond pas ainsi parfaitement à la réalité des pratiques autour de ces statuts fonciers. Pour A. Rochegude « *Elles ne sont pas légales, assurément, mais elles ne sont pas non plus informelles puisque l'administration en est sans ambiguïté partie prenante essentielle* » [ROCHEGUDE A. 2001]. D. Beke y identifie un « *troisième système juridique à côté du droit traditionnel et du droit formel moderne* » [BEKE D. 1996]. J-F. Tribillon utilise la formule de « pratiques populaires » [TRIBILLON J-F. 2002].

Les actes de vente de terrains d'origine « néo-coutumière » sont rédigés *sous seing privé* (entre particuliers et sans acte notarial) sur des formulaires de convention de vente que l'on trouve dans les communes. L'administration communale légalise les signatures des témoins de la vente moyennant le paiement de timbres fiscaux. Les actes effectués par l'administration se fondent en fait sur l'ancien droit colonial avec le décret du 24 juillet 1906 relatif à la constatation des conventions sanctionnant les mutations foncières. Ce décret permettait alors à

l'administration de « constater par écrit les conventions passées entre indigènes ». Avec cette convention de vente, l'administration peut délivrer un *certificat administratif* qui correspond à un acte par lequel l'autorité certifie que le bénéficiaire est le propriétaire de la parcelle. Ce *certificat administratif* peut permettre à la personne qui le détient d'engager par la suite une procédure d'immatriculation au Livre Foncier.

Le statut foncier ici décrit ne procure cependant qu'une faible sécurité de propriété terrienne à son détenteur. Dans l'ensemble de la documentation foncière délivrée par l'administration locale pour ce statut rien ne garantit que le vendeur est bien le propriétaire de ce qu'il vend et qu'il n'existe pas d'autres propriétaires dont les droits viendraient en concurrence avec les siens. Les formulaires utilisés donnent, par ailleurs, la place qu'à des indications très approximatives sur la forme, la surface et la situation de la parcelle en question.

Le permis d'habiter, un statut non-accompli de reconnaissance de droit de propriété géré par l'administration locale

En 2010, les *permis d'habiter* (PH) sont régis par la loi 60-20 du 13 juillet 1960 et par le décret d'application n°64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964. D'après l'article 11 de la loi, ils ne procurent à leurs détenteurs qu'un droit personnel, précaire et révocable d'habiter sur un terrain appartenant à l'État ou à une collectivité territoriale. Dans les textes officiels, les titulaires d'un PH sont soumis à des obligations de mise en valeur : « *dans un délai de trois mois, entourer la parcelle d'une clôture propre et infranchissable aux animaux* », « *assurer de façon permanente le nettoyage tant de la parcelle que de ses abords* », « *occuper de manière habituelle soit par lui-même, soit par un proche parent* » (article 5 du décret). Les textes statuant les PH prévoient que la taille des parcelles attribuées est limitée aux besoins de l'habitation d'une famille et qu'il ne doit être accordé qu'un seul permis, exceptionnellement deux, par ménage (article 6 de la loi). N'étant pas des droits de propriété mais seulement des droits d'occupation d'un terrain public, les PH ne peuvent être hypothéqués, ils peuvent seulement mis en gage auprès d'un organisme de prêt à l'habitat (article 16 de la loi).

Dans la pratique, en dépit des dispositions légales, le Permis d'Habiter est devenu un « pseudo titre de propriété », une sorte de « titre foncier au rabais » [COMBY J. 1998]. Par ailleurs, alors que la loi indique que les permis d'habiter ne sont pas cessibles (article 11 de la loi), ils font quand même l'objet d'un marché reconnu par l'administration sur le mode de la « coutume administrative » décrite plus haut.

Les *permis d'habiter* sont délivrés par les instances communales auprès de leurs services des affaires foncières et domaniales et, le plus couramment, à l'issue d'une opération de lotissement. Pour obtenir ce titre, il faut présenter à l'administration une convention de vente légalisée par la mairie, un *certificat de non litige* établi auprès du chef quartier (délégué de l'autorité publique du plus petit emboîtement territorial de gouvernement local) et s'affranchir de frais de dossier qui s'élevaient à environ 150 000 FCFA à Cotonou en 2011. Dans le cas d'un permis d'habiter relatif à une opération de lotissement, il était demandé, dans les procédures effectives en 2011, de présenter à l'administration une *attestation de recasement* délivrée par le comité de lotissement et un reçu de banque justifiant le paiement de la participation aux travaux d'aménagement urbain dans le quartier.

L'immatriculation par le Titre Foncier, un statut théoriquement inattaquable mais qui est peu courant

Le Titre Foncier est un régime d'immatriculation des terres qui est issu de la loi 65-25 du 14 août 1965, elle-même calquée sur le décret du 24 juillet 1906 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. Cette loi stipule que seul le détenteur de Titre Foncier a le droit de propriété sur la terre. « *Le titre foncier est définitif et inattaquable, il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation* » (article 121).

Dans le droit positif béninois, le véritable propriétaire est ainsi celui qui possède un Titre foncier. C'est le seul titre qui confère à son bénéficiaire le droit de disposer librement de son terrain et de pouvoir le vendre. Sur le plan juridique, aucune prescription d'acquisition ne peut jouer contre ce titre. Par exemple, un héritier pourra toujours faire valoir ces droits sur un terrain qui a fait l'objet il y a plusieurs dizaine d'année d'un Titre Foncier s'il est muni d'une copie de son titre même si celle-ci est très ancienne. D'après la loi en vigueur, cette personne pourra même récupérer légalement la parcelle de terrain avec les constructions qui auront été édifiées dessus entre temps. Par ailleurs, lors d'une opération de lotissement, les Titres Fonciers sont considérés comme « intouchables » et ne sont pas soumis au *coefficient de réduction* comme les propriétés foncières disposant d'un autre statut.

L'immatriculation d'un Titre Foncier pour un terrain implique la constitution d'un dossier avec plusieurs pièces qui sont listées dans le détail dans l'article 90 de la loi mentionnée plus haut. La procédure exige notamment l'établissement d'un plan de l'immeuble à l'échelle 1/100 pour les terrains urbains et suburbains. Ce plan, qui forme la base juridique de la trace au sol de la propriété foncière, permet d'identifier le quartier, l'identité des voisins et de fournir les coordonnées géographiques de chaque angle de la parcelle. Ce document est élaboré par un cabinet de géomètre qui engage sa responsabilité professionnelle par ces travaux. La reconnaissance des limites de propriété est réalisée aussi « contradictoirement » c'est-à-dire en présence des voisins, des représentants des autorités locales et donne lieu à un procès verbal. A la suite d'un dépôt de demande d'attribution d'un TF, l'administration d'Etat délivre un imprimé appelé « réquisition d'inattaquabilité » et un numéro d'immatriculation qui est publié au Journal Officiel. Les informations produites sont ensuite envoyées au Tribunal qui doit les afficher publiquement pendant trois mois. S'il n'y a pas de contestation à l'issue de cette période, le terrain est borné par un géomètre agréé par l'Ordre. Les frais de dossier pour disposer d'un TF étaient, en 2010 à Cotonou, d'environ 200 000 FCFA. Ces tarifs variaient sensiblement selon la valeur de la parcelle et son lieu d'implantation dans la ville.

La détention d'un TF reste dans la pratique au Bénin assez marginale. Au 21 octobre 2004, il n'y avait que 14 606 TF dans le pays dont 7 187 se trouvaient à Cotonou, 2 343 à Porto-Novo, 4 294 à Abomey-Calavi, 690 à Sémé-Podji et 975 à Ouidah [Banque mondiale – FIAS 2005] ce qui correspondait à un peu moins de 1% de la totalité des terres recensées au niveau national. Le rythme des nouvelles immatriculations a connu une très forte progression ces dernières années grâce la conversion des Permis d'Habiter en Titres Fonciers avec le projet « Accès au foncier » porté par le Millenium Challenge Corporation (MCC). Ce projet financé par le Gouvernement des États-Unis a lancé un grand chantier en 2005 pour la transformation

de 30 000 titres coutumiers de propriété en Titres Fonciers dans les espaces urbains [Référence Internet MCA].

La cohabitation dans le sud-Bénin de plusieurs formes de statut de propriété est la cause de très nombreux litiges fonciers. Leur récurrence est difficile à quantifier avec précision car il n'existait pas, jusqu'à récemment au Bénin, de statistiques sur les affaires judiciaires et beaucoup de dossiers n'allaient pas jusqu'aux tribunaux civils en raison des frais occasionnés pour les différentes parties prenantes. L'analyse des pratiques habitantes montrent, également, que les populations entreprennent souvent des démarches auprès de médiateurs coutumiers comme l'assemblée des « sages » ou les rois pour régler leurs problèmes fonciers [BAKO-ARIFARI N. et LE MEUR P-Y. 2003 – ALBERT E. et SOMMER J. 2004]. Dans le vécu du territoire, on peut se rendre compte de la densité des litiges fonciers dans les discussions des habitants et dans les paysages. Il s'agit d'un thème de débat particulièrement courant et rares sont les habitants, en les questionnant un peu, qui ne sont pas en mesure de relater une situation plus ou moins complexe qui a touchée une connaissance proche ou un membre de famille souvent pendant plusieurs années. Dans les paysages, la planche photographique fait état de quelques situations très fréquentes.

Planche photographique 9 : Illustrations de matérialisation de conflits fonciers dans la région urbaine de Cotonou / Porto-Novo



1- Deux plaques indiquant des propriétaires différents plantées dans une même parcelle (Abomey-Calavi -2011). 2- Placement d'une plaque d'identification d'un litige sur un terrain non-bâti (Avrankou – 2011). 3- Inscription au charbon sur un mur de parcelle et mention de la personne à se référer pour avoir des informations sur cette propriété (Abomey-Calavi – 2011). 4- Inscription sur un mur de parcelle à la peinture rouge avec des mises en garde de danger (Avrankou – 2011). (Clichés Charles-Dominé J. et Kpodozounto L.)

Ce grand nombre de litiges fonciers repose presque essentiellement sur le fait que les habitants peuvent faire valoir leur légitimité sur une parcelle qui peut relever d'un héritage ancien, d'autorisations tacites d'occupation par une collectivité locale ou de documents administratifs et notariaux. Ces contentieux se cristallisent très souvent lors d'une vente entre des héritiers d'un propriétaire terrien et s'identifient avec l'acquisition par différents individus d'une même parcelle auprès d'un ou plusieurs vendeurs qui n'étaient pas propriétaires légaux ou reconnus du bien. Les modalités opérationnelles de conservation de l'information foncière entre plusieurs institutions de nature variée (Coutume, Droit) et de différentes administrations (communes décentralisées, Etat) ne favorisent pas non plus le traitement global de la question de la propriété foncière à l'échelle de toute la région.

Cette situation foncière complexe de la région du sud-Bénin peut figurer comme une motivation majeure d'installation de Systèmes d'Informations Géographiques dans l'objectif « de donner à voir » sur une carte les différents cas de figure d'occupation foncière et d'y appréhender la nature des réglementations appliquées. Ces outils, par leur technicité, offrent en effet la possibilité de pouvoir évaluer de façon pragmatique les options d'aménagement par rapport à l'implantation des Titres Fonciers et des sites relevant du patrimoine culturel. Ils constituent des appuis à la décision pour les autorités publiques pour appréhender, par rapport aux différents statuts de propriété présents, où l'autorité publique pourrait jouer facilement son droit de préemption.

Concernant les aspects de faisabilités techniques de l'élaboration d'outils autour de l'information géographique numérique, cette situation foncière singulière du sud-Bénin est source de plusieurs difficultés. Comment en effet matérialiser dans une cartographie des objets parcelles dont les limites physiques sur le terrain ne sont pas définies avec précision ou particulièrement contestées par les populations locales ? Peut-on encore intégrer dans une base de données à destination d'un usage administratif des informations qui ne sont pas reconnues par cette même administration selon la réglementation et les textes de lois en vigueur sans craindre une confusion ou « un donnant à légitimer » ? D'après l'organisation de la situation foncière de la région du sud-Bénin, on peut s'interroger aussi sur les modalités d'appropriation locale des outils installés par rapport à l'information qui y est contenue. Les travaux de terrain pour la constitution des bases de données ne vont-ils pas, par exemple, être le ferment de revendication de légitimité, voire de pression de certains profils d'habitant ? Les techniciens de l'information géographique, par leur connaissance et leur familiarité des procédures touchant au foncier, vont-ils en profiter pour entreprendre certaines manœuvres ?

Ce premier chapitre a permis d'identifier l'organisation au sud-Bénin d'un territoire particulièrement complexe et hétérogène d'une population d'1,9 million d'habitants avec une densité moyenne très élevée. Comme une miniature du Golfe de Guinée, cette région présente de fortes croissances démographiques et urbaines et d'intenses dynamiques migratoires depuis les années 1950. A une échelle plus fine, en nous appuyant sur des sources historiques et sur le traitement de première main de données de recensement de population, nous avons pu mettre en évidence des formes diversifiées d'état d'urbanisation et avec des processus de périurbanisation et de rurbanisation. Nous avons pu identifier un accroissement des mobilités

pendulaires et une perte de ruralité des paysages et des modes de vie des habitants ainsi qu'une concurrence de profils d'habitants dans certaines localités de la région. Nous avons pu appréhender, avec le recours massif à l'aménagement des lotissements, des évolutions des usages du sol et des cohabitations de formes de propriétaires fonciers relevant à la fois de la tradition, de pratiques habitantes et de réglementation de l'Etat. Par rapport à notre problématique sur l'information géographique locale, ces différentes dynamiques de peuplement soulevées, par l'ampleur de leurs effets sur l'organisation sociale et les paysages de la région du sud-Bénin étudiée, sont à l'origine d'un besoin de renouvellement fréquent des connaissances sur le territoire. Une production active de données à référence géographique se montre comme cruciale pour comprendre et aborder au mieux un territoire géographique qui bouge et change de façon extrêmement rapide.

Au cours de ce premier chapitre, nous avons pu aussi identifier différentes précautions dans les opérations d'aménagement du territoire. Il faut identifier des axes d'expansion pour Cotonou à l'étroit sur son site, réguler le développement urbain en direction de la frontière avec le Nigeria ou encore maîtriser de l'étalement dans les zones humides impropres à la construction. Ces différentes priorités rationnelles qui relèvent de la planification ont pour certaines déjà été prise en considération par les pouvoirs publics à travers l'adoption de documents cadres d'orientation comme des schémas directeur d'aménagement mais souvent par un traitement sectoriel. L'activité de production de données géographiques s'inscrit ici dans la mise en place d'outils d'aide à la décision qui offre une vision pacifiée et technique de l'information territoriale comme un « bien commun » [LE MEUR P-Y. 2008] avec un établissement, une mise à jour et une utilisation qui doivent bénéficier de la collaboration de tous les acteurs du territoire.

Nous verrons, à partir du chapitre 3, que c'est dans ce contexte de dynamiques de changements associées à la mise en œuvre de la décentralisation qui transfère aux communes une partie de la responsabilité d'urbaniser, que les bailleurs internationaux ont inscrit l'implantation de Système d'Information Géographique (SIG) et de registres fonciers urbains parmi leurs priorités ; le développement de ces outils dans la région du sud-Bénin en faisant même à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest une zone expérimentale d'intervention notoire. A la suite de ce premier chapitre qui a présenté l'organisation territoriale du sud-Bénin, le second chapitre va s'intéresser au contexte effectif de la production d'information géographique numérique dans cette région urbaine. Nous allons appréhender dans quel environnement conjoncturel cette production de données évolue et comment elle s'organise de façon institutionnelle et avec l'intervention de quels acteurs.

Chapitre 2 – Le Bénin urbain à l'heure de l'information numérique et de la géomatique

La production d'information géographique numérique requiert non seulement la disposition préalable de matériels informatiques mais aussi des compétences professionnelles, des organisations de métiers et divers référentiels techniques. Nous allons nous intéresser dans ce deuxième chapitre à la situation béninoise où les outils autour de l'information géographique ont été mis en place *ex-nihilo* depuis les années 1990 dans le cadre de projets internationaux inscrits dans l'appui au développement. Dans un premier temps, nous allons appréhender le contexte institutionnel en plein bouleversement dans lequel ont évolué les usages de l'information géographique au cours des 20 dernières années. Nous allons ensuite, dans un deuxième temps, faire état de la production effective de données géographiques à l'échelle du territoire urbain de la région du sud-Bénin et ses différents protagonistes.

2.1 TIC et SIG en Afrique, à la croisée d'évolutions technologiques et institutionnelles

L'information géographique numérique et les Systèmes d'Information Géographique (SIG) sont conditionnés par le développement de technologies élaborées dans les pays industrialisés. Il s'agit, par exemple, du domaine de l'aérospatiale pour les images satellitaires, des études sur l'optique pour les orthophotographies aériennes ou de programmation informatique pour les logiciels. Dans une étude sur les pratiques de l'information géographique en Afrique de l'Ouest, on doit presque inéluctablement prendre en considération le contexte de diffusion et d'apprentissage de nouvelles technologies exogènes. La question qui est ainsi posée est : selon quelles formes et à partir de quels événements historiques l'information géographique numérique et les usages des SIG se sont-ils développés dans la région du sud-Bénin ? Deux grands facteurs peuvent être d'ores et déjà mis en avant. Le premier est relatif aux initiatives spécifiques de soutien de l'équipement des technologies de l'information et de la communication en Afrique dans le cadre de l'Aide publique au développement. Le second porte sur l'environnement institutionnel béninois qui a évolué très vite depuis le début des années 1990 avec les contextes des plans d'ajustement structurel et des réformes économiques.

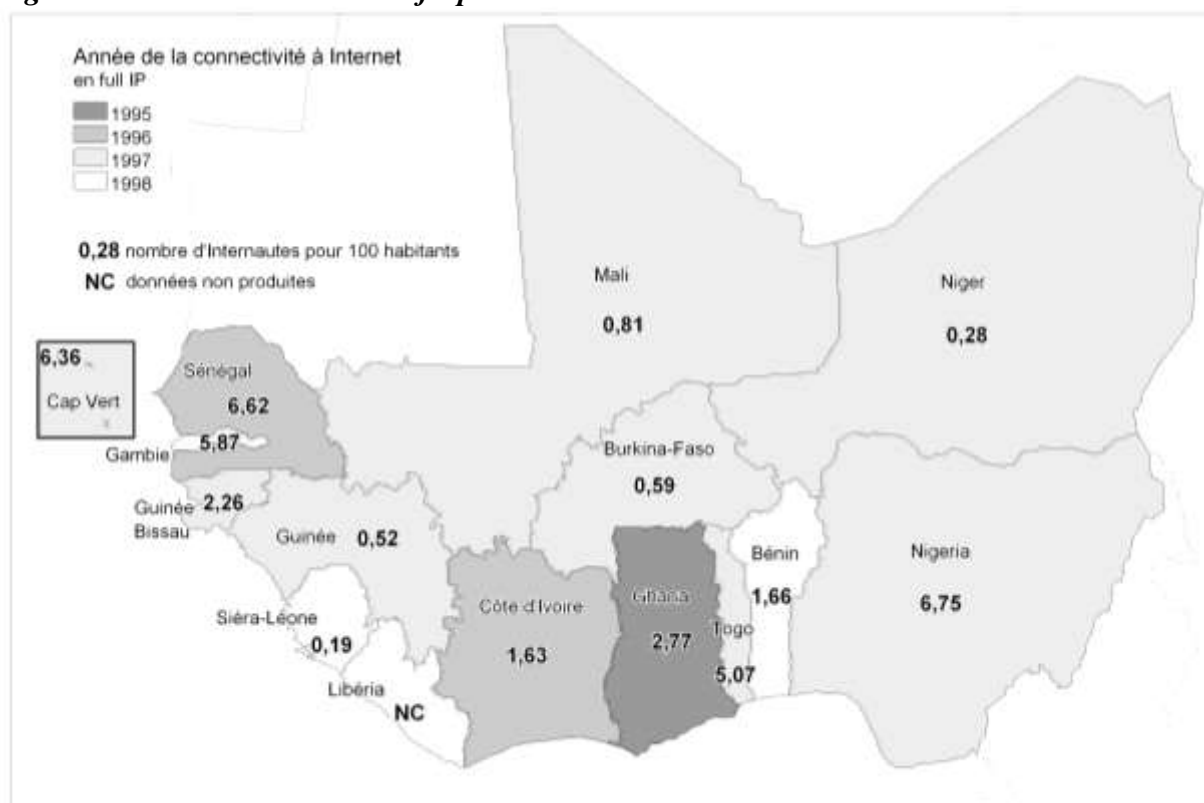
2.1.1 De nombreuses initiatives en faveur des Technologies de l'information et de la communication (TIC)

L'information géographique, comme objet de communication et aboutissement de nouvelles technologies, fait partie d'une série de produits regroupés sous l'appellation de *Technologies de l'Information et de la Communication* (TIC). Dans cette catégorie, nous retrouvons également les télécommunications traditionnelles, la téléphonie mobile, la radiodiffusion (radio, télé), les systèmes de positionnement par satellite (GPS), l'informatique, Internet et le multimédia. Le point de convergence de ces différents outils est la transmission de l'information. On propose ici d'appréhender le contexte de la diffusion des Systèmes d'Informations Géographiques au Bénin dans le cadre des modalités de développement des TIC en Afrique.

Au titre de la principale TIC, on peut contextualité en avant propos que par sa date de connectivité au réseau, le Bénin se classe dans la moyenne de la sous-région avec un développement des infrastructures entre 1995 et 1998. Le travail d'E. Bernard (2004) souligne que les périodes d'accessibilité à Internet de l'Afrique de l'Ouest, d'une façon générale, ne permettent pas de mettre en évidence un important retard historique par rapport aux autres régions du monde. Pour comparaison, en 1995, la France commençait juste à voir émerger ses premiers fournisseurs d'accès privés [BERNARD E. 2004, page 127].

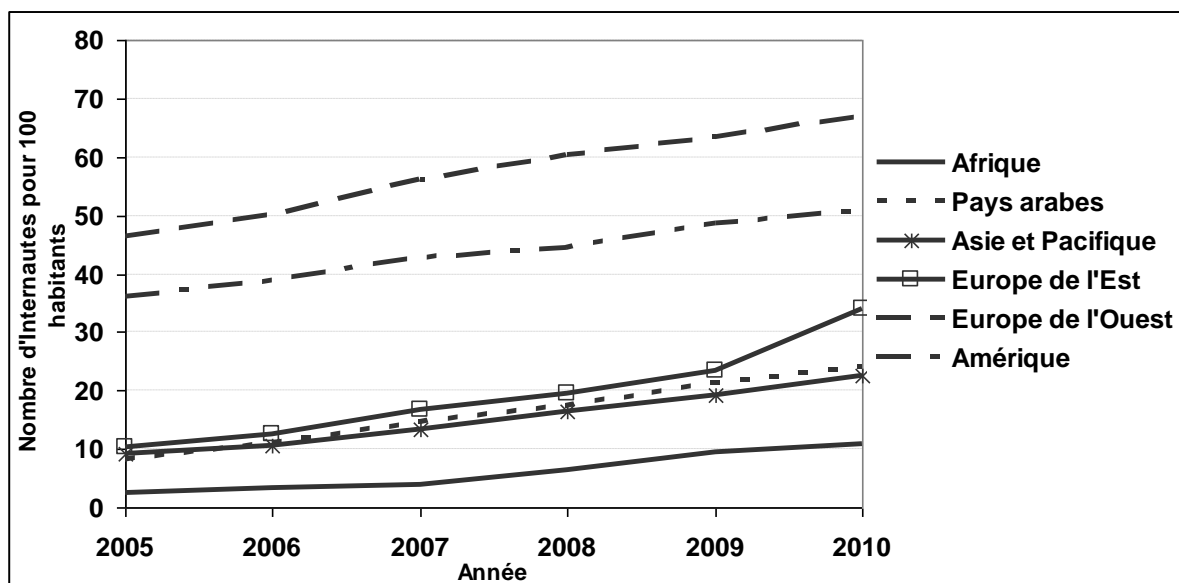
En revanche, les données produites en 2008 par l'Union internationale des télécommunications (UIT – définition infra) révèlent un taux d'utilisation peu élevé d'Internet avec moins de deux internautes pour 100 habitants. Avec ces chiffres, le Bénin se situe dans la moyenne générale de l'Afrique de l'Ouest même s'il présente des écarts avec ses deux pays voisins le Togo et le Nigeria où l'usage d'Internet est plus courant.

Figure 21 : Etat d'Internet en Afrique de l'Ouest en 2007



Source : Bernard E., 2004 et UIT, rapport sur les indicateurs pour l'Afrique, 2008.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La figure 22, qui met en perspective l'évolution de l'utilisation d'Internet dans la population mondiale, montre que le continent africain se situe, d'une façon générale, très en dessous des autres grandes régions du monde. Cela dit, la courbe de l'Afrique présente une forte croissance. En l'espace de 5 ans, selon les données produites par l'UIT, la population recourant à Internet a été multipliée par 4,5 ce qui tend à mettre en évidence l'intensité des évolutions en cours.

Figure 22 : Évolution des usagers d'Internet entre 2005 et 2010 par grande région du monde

Source : Rapport UIT 2010 [Référence Internet IUT]. Construction : Charles-Dominé J., 2012.

a) Des discours très engagés de la communauté internationale pour « l'Afrique des technologies »

Dans les discours internationaux des années 1990, les TIC sont de plus en plus souvent vantés comme des outils incontournables pour le développement social et économique des territoires. Pour illustration, nous pouvons citer, parmi bien d'autres de même teneur, un rapport sur Internet produit par la Banque mondiale en 1996 sous le titre « *Infodev : Annual report 1996* ». Dans ce document, les TIC sont présentées comme des « *outils puissants aidant les pays en développement à se battre contre la pauvreté, la maladie, l'ignorance et la violence* » et « *une opportunité de bondir dans le futur, de rompre des décades de stagnations et de déclin* ». Nous retrouvons ce type d'approche, également, dans le rapport 2007-2008 de la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement* (CNUCED). Ce document fait état de l'existence d'une forte corrélation entre l'intégration des TIC dans certains pays émergents et un accroissement notable de l'indice de développement humain [Référence Internet rapport du CNUCED sur les TIC].

Ces plaidoyers en faveur de l'utilisation des TIC proposent des initiatives pour éviter d'aggraver les écarts d'accès entre les pays du Nord et du Sud en faisant une distinction entre ceux qui y ont accès et les autres. On parle de « *combler le fossé numérique* » ou encore de la « *réduction de la fracture numérique* » comme si on avait affaire à une situation préalable unifiée, homogène qui aurait été brutalement séparée et pour lequel il faudrait rétablir de la continuité en résolvant la « fracture ». Partant de ces discours, différentes aides au développement des pays des Suds se sont orientées dans un appui à l'acquisition et l'utilisation des TIC. Ces objectifs sont clairement affichés, par exemple, dans le cadre de la 8^e action des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) « *Construire un partenariat mondial pour le développement* » à travers sa cible 5 : « *Partager les retombées du développement des NTIC avec les pays en développement* » [Référence Internet ODM]. Une grande institution internationale des Nations Unies est dédiée spécifiquement aux technologies de l'information

et de la communication. Il s'agit de l'*Union internationale des télécommunications* (UIT). Cet organisme attribue les fréquences radioélectriques et les orbites de satellite à travers le monde et élabore les normes techniques pour assurer l'interconnexion harmonieuse des réseaux entre eux. Sur son portail Internet, on peut lire que cette institution onusienne est « *déterminée à connecter tous les habitants de la planète - quel que soit l'endroit où ils habitent et quels que soient leurs moyens* » [Référence Internet IUT].

À côté de ces discours des institutions internationales, plusieurs évènements, depuis le milieu des années 1990, ont posé des actes politiques concrets pour le développement des usages des produits issus des TIC dans les pays des Suds (Tableau ci-dessous).

Tableau 7 : Évènements majeurs pour la concrétisation de politiques globales en faveur du développement des TIC en Afrique

Année	Évènement	Aboutissement
Décembre 1995	Sixième sommet de la Francophonie à Cotonou	Résolution sur la société de l'information avec la <i>Déclaration de Cotonou</i> : la Francophonie s'engage à mettre les TIC au service du développement durable et de l'amélioration de la qualité de vie des habitants.
Mai 1997	Conférence des Ministres chargés des inforoutes à Montréal	Création des programmes des inforoutes avec la <i>Déclaration de Montréal</i> : mise en place d'un fonds avec pour mission de promouvoir les TIC dans les pays du Sud et d'Europe centrale et orientale et de renforcer les compétences locales par la création de contenus numériques francophones en ligne. [Référence Internet Francophonie, projet Inforoutes et déclaration de Montréal]
Juillet 2000	Sommet du G8 à Okinawa	Charte sur la société de l'information. Un Groupe d'Expert sur l'Accès aux Nouvelles Technologies (GEANT ou Dot-Force : Digital Opportunity Task Force) est créé. [Référence Internet Charte sur la société de l'information du G8]
Octobre 2007	Sommet « Connecter l'Afrique » à Kigali	Engagement de la communauté internationale d'avancer sur la connectivité pour permettre d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015. Engagement pris de connecter les capitales africaines et les villes les plus importantes avec une infrastructure de bande passante large (<i>broadband</i>) à l'horizon 2012 et de desservir en haut débit tous les villages africains d'ici 2015.

Parmi les activités issues de la *Digital Opportunity Task Force* du G8 (GEANT) de 2000 on retrouve le *Sommet mondial sur la société de l'information* (SMSI) qui a eu lieu à Genève en 2003 et sa seconde phase à Tunis en 2005. La première phase de ce sommet a défini un programme visant à réduire la « fracture numérique ». Sur une idée de l'ancien président sénégalais Wade, le *Sommet mondial sur la société de l'information* (qui a été dissout en 2009) avait institué un Fonds mondial de solidarité numérique (FSN) dont la finalité était de réduire les inégalités numériques et de contribuer à l'édification d'une société de l'information solidaire [Référence Internet Fonds de Solidarité Numérique]. La *Déclaration finale de la Conférence Régionale Africaine Préparatoire au SMSI* qui s'est tenue à Bamako en mai 2002 a affirmé le principe de la diversification de l'offre technologique aussi bien au niveau des infrastructures qu'au niveau des applications pour assurer une meilleure adéquation de l'offre et des spécificités locales en Afrique [Référence Internet Déclaration finale de la Conférence Régionale Africaine Préparatoire au SMSI de Bamako].

Des représentations des pouvoirs locaux, comme *Cités et gouvernements locaux unis* (CGLU), ont participé aux travaux du SMSI en tant qu'organisateur et animateur. Dans la perspective de ce sommet et pour faire entendre leurs revendications, elles ont organisé le *Sommet mondial des villes et autorités locales pour la société de l'information* (World Summit of Cities and Land Authorities - WSLAIS) à Lyon en 2003 et à Bilbao en 2005. Le principal résultat politique de la première rencontre a été la *Déclaration de Lyon*. Celle-ci souligne le rôle des villes dans le développement d'une société de l'information [Référence Internet Déclaration de Lyon]. Le SMSI a permis la création de l'*Agence mondiale de la solidarité numérique* (ASN) qui est toujours basée à Lyon.

Au niveau du Bénin, plusieurs projets concrets ont été soutenus par des bailleurs de fonds étrangers. En 1996, le pays est désigné pour bénéficier du projet quinquennal du gouvernement américain *Leland Initiative* destiné à renforcer la présence d'une vingtaine de pays africains sur les autoroutes de l'information. Ce projet a été un levier important pour le développement des infrastructures [BERNARD E., 2004, pp. 213 à 216]. Le PNUD a également appuyé le Bénin à travers son projet *Sustainable Development Networking Programme* (SDNP) à partir du programme *Réseau de Communication pour le Développement Humain et Durable* (RCDHD). Initié en 1991, ce projet a concerné 17 pays du continent africain. Il a permis au Bénin, la mise en œuvre d'événements de formation et de sensibilisation à Internet et notamment l'organisation de la Première Fête d'Internet en mars 1999. Ce projet a été suivi, toujours avec les financements du PNUD, du *Projet d'Appui au secteur des NTIC* (PASNTIC).

Plusieurs initiatives autour du développement des TIC interviennent spécifiquement au niveau des collectivités locales.

L'*Agence mondiale de Solidarité Numérique* (ASN) est une structure d'information, de conseil et d'appui technique aux collectivités locales qui souhaitent mettre en œuvre des projets de solidarité numérique à travers le cadre de la coopération décentralisée. Parmi 19 projets soutenus par l'agence en 2010 et 2011, 13 ont concerné l'Afrique dont un pour le Bénin. Il s'agit du projet entre les villes de Kétou et de Vauréal (Ile-de-France) de mise en place d'une salle informatique dans un établissement scolaire et d'activités de sensibilisation des enseignants et du personnel communal à l'utilisation des outils informatiques. Deux projets soutenus par l'ASN ont concerné l'utilisation des Systèmes d'Information Géographique (à Madagascar et au Sénégal).

L'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) a organisé un colloque en avril 2004 à Paris sur le thème « *Villes et nouvelles technologies de l'information et de la communication* ». Un volet de son programme « *Développement socio-économique durable* » est consacré à la solidarité numérique. Parmi les différents projets que l'association a financés en Afrique depuis sa création, nous avons pu recenser, en juin 2011, 31 projets qui ont porté directement sur l'accès et le développement des TIC. Deux projets, aux Seychelles et au Bénin, étaient axés, plus spécifiquement, sur la formation d'édiles municipaux à la sensibilisation et l'utilisation des SIG [Référence Internet AIMF]. Le projet sur le Bénin intitulé *Géomatique et aide à la décision municipale* a appuyé la ville de Porto-Novo. Il a été

mené sous la coordination d'E. Dorier par le Laboratoire Population Environnement Développement (LPED) en partenariat avec l'Université d'Abomey-Calavi.

Le cadre des coopérations décentralisées est également à l'initiative de nombreux projets pour le développement de l'utilisation de TIC au niveau des collectivités locales africaines. Au Bénin, d'après l'*Atlas de la coopération décentralisée franco-béninoise* publié par le ministère français des Affaires Etrangères en 2010, plusieurs projets étaient axés sur les TIC. Trois projets ont porté spécifiquement leur intervention sur des appuis dans le domaine de la géomatique et de la cartographie : la coopération entre la Communauté des communes du Plateau et la Communauté des communes de Chalon-Val de Bourgogne à travers deux financements successifs, la coopération entre Porto-Novo et la Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise et la coopération entre Lalo et la Communauté d'agglomération française de Saint Omer [Référence Internet Portail de la coopération décentralisé au Bénin].

b) Des actions concrètes et des investissements propres de l'État béninois

L'essor des TIC dans leur ensemble bénéficie de dispositions politiques et sociales nationales. Celles-ci tendent à atténuer, dans une certaine mesure, les difficultés liées aux conditions économiques difficiles du pays. Ces dispositions locales prennent place à la fois dans un cadre officiel et un cadre plus informel.

Les actions du Gouvernement du Bénin pour favoriser le recours aux TIC se caractérisent, d'abord, par la création en 2001 d'un ministère dédié, le *Ministère de la Communication et de la Promotion des Technologies Nouvelles* (MCPTN) et de l'*Agence de Gestion des Nouvelles technologies et de la Communication* (AGeNTIC). En 2003, le Conseil des Ministres du 12 février a adopté une *Politique nationale des NTIC*.

Concernant Internet, une première connectivité du pays avait été mise en place en 1995 à l'occasion du Sixième Sommet de la Francophonie [BERNARD E., 2009]. La passerelle d'accès à Internet mise en place était alors de 64 kilobits par seconde. L'accès permanent par liaison spécialisée (connectivité en Full IP) a été possible à partir de 1998.

Par sa position côtière, le Bénin a ensuite pu bénéficier d'une possibilité technique de connexion au câble sous-marin SAT-3-WASC dès 2002 au niveau de Cotonou comme quatre autres pays côtiers ouest-africains (le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria). Ce câble relie l'Afrique à l'Asie via le Portugal et l'Afrique du Sud. Tous les pays littoraux de la côte occidentale du continent africain n'ont pas fait le choix de ce raccordement en raison de son coût financier.

Pour une collectivité territoriale africaine, les dépenses liées à l'acquisition d'un parc informatique peuvent constituer un frein au développement des usages des TIC d'une façon générale et des projets de mise en place de Système d'Information Géographique. Les sommes à déboursier pour s'équiper sont souvent élevées du fait de la technicité des matériels et de leur identification en produit d'importation. Le Bénin et notamment la région littorale présente une situation assez favorisée.

Au Bénin, dans le cadre d'un accès plus large aux TIC, une initiative du Gouvernement, a autorisé une exonération des droits et taxes sur l'importation du matériel informatique ainsi

que la taxe sur la valeur ajouté (TVA). C'est l'Article 224 du Nouveau code général des impôts. Ces dispositions fiscales particulières ont permis une légère réduction du coût d'équipement en matériel informatique. Ces dispositions ne concernent, cependant, pas tous les matériels des TIC notamment ceux nécessaires dans un projet SIG. Les récepteurs GPS ne bénéficient pas, par exemple, de ces avantages fiscaux. Leur coût de revient auprès des fournisseurs locaux est élevé à cause du faible marché local et des frais de douane à l'importation auxquels ce type de produit est soumis. Auprès des revendeurs nationaux, l'acquisition d'un outil modèle randonné permettant d'obtenir des points de coordonnées géographiques à plus ou moins 5 mètres de précision, après appel à concurrence, revenait, en 2011, à environ 950 000 FCA soit environ 4 fois le prix pratiqué à la même date en France.

Aussi au Bénin, du moins jusqu'en 2011, l'utilisation des licences informatiques jouissait d'une réglementation très peu sévère sur le droit de propriété industrielle et d'une pratique développée du copiage. Le déploiement des nouvelles configurations de licence avec l'enregistrement d'une clé unique sur le réseau Internet ne va plus permettre à termes de telles pratiques. Ce contexte permissif pendant plusieurs années a permis à de nombreuses administrations d'acquérir des licences informatiques à moindre coût et, si ce n'est une connaissance complète des manipulations informatiques, de se familiariser à leur utilisation et d'être sensibilisées à l'opportunité de leur recours.

A l'échelle spécifique du sud-Bénin, il se présente une situation privilégiée avec une position remarquable par rapport aux principaux centres de diffusion des matériels informatiques dans la sous-région ouest-africaine avec son port maritime et son aéroport. À Cotonou, le grand nombre d'opérateurs économiques autour de ces échanges commerciaux internationaux a permis, au fil des années, la constitution d'un véritable cadre concurrentiel dans la revente de matériels informatiques. Ce contexte local singulier a eu des répercussions directes sur les tarifs proposés pour plusieurs produits technologiques standards.

2.1.2 Une conjoncture générale engageante pour le développement de l'information géographique numérique

Dans la diversité des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), on peut faire état de dispositions qui concernent spécifiquement l'information géographique et ses outils de traitement et d'analyse avec les SIG. Ces dispositions particulières sont perceptibles à deux niveaux. Elles se marquent d'abord, comme pour l'ensemble des TIC, par un engouement institutionnel à plusieurs échelles. Elles se manifestent, ensuite, dans le cadre d'un environnement local où les techniciens de l'aménagement du territoire sont sensibilisés aux avantages de l'information géographique et où le terrain, en tant que matrice de la construction de certaines informations géographiques, offre des conditions de travail plutôt favorables.

a) Différentes initiatives africaines et internationales pour la construction et la mutualisation de données à référence géographique

La première grande manifestation d'intérêt pour l'usage et le développement de l'information géographique provient du *Colloque régional africain sur la télématique* de 1995 organisé à Addis-Abeba par la Commission Économique pour l'Afrique (CEA), l'UIT, l'UNESCO et le

Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Ce colloque est à l'origine de la Résolution 795 intitulée « *Mise en place de l'autoroute de l'information en Afrique* » qui est considérée comme un texte de référence dans le domaine de la mise en œuvre du calendrier numérique africain. Ce colloque a permis aussi l'organisation d'un groupe de travail de haut niveau sur les technologies de l'information et de la communication en Afrique et de l'*Initiative Société africaine à l'ère de l'information* (AISI) [Référence Internet Francophonie, AISI]. Cette initiative a été avalisée par la Conférence régionale africaine sur le développement des télécommunications organisée par l'UIT en 1996 à Abidjan et par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) lors du Sommet de Yaoundé la même année. Elle a également été adoptée au titre de la composante régionale du volet TIC du NEPAD (New Economic Partnership for African Development). Un des mécanismes d'exécution de l'AISI aborde des questions telles que les systèmes statistiques dans les pays africains, la mise en place et l'utilisation de la géo-information ainsi que le renforcement des capacités du continent en matière de collecte, de gestion et de diffusion de l'information géographique pour le développement [Référence Internet AISI].

En 2001, le NEPAD a reconnu que l'accès et l'utilisation d'informations portant sur le territoire était utile pour ses travaux. Dans un document cadre, cette organisation africaine souligne le rôle de la géomatique dans la recherche de piste de développement pour le continent.

« La géo-information sera un élément essentiel de ce processus car elle permet d'intégrer des données provenant de diverses sources (par exemple les recensements, les enquêtes nationales) et d'effectuer des analyses pour déterminer au niveau sous-national les domaines prioritaires dans lesquels l'État devrait assurer des prestations de services et mettre en place des infrastructures. Ceci doit être fait dans un cadre approprié qui prenne en considération les aspects sociaux, politiques, théoriques, les meilleures pratiques et stratégies en Afrique pour assurer la connectivité requise entre les ensembles de données essentielles et les différents composants du système d'information, et faciliter leur utilisation optimale. »

Source : Référence Internet NEPAD et Géomatique.

En janvier 2010 à Dakar, sous l'égide de la CEDEAO, les chefs des instituts et des directions de la cartographie de 15 pays africains ont participé à une rencontre pour « *réfléchir et mettre sur pied un système d'information géographique sous-régional de la paix et de la sécurité* ». L'objectif des travaux lancés était une harmonisation au niveau des pays membres de la CEDEAO de données permettant une meilleure connaissance du milieu pour la prévention et l'anticipation sur les phénomènes à risque.

À côté de ces manifestations d'intérêt des organisations politiques sous-régionales, des institutions internationales ont appuyé, par divers financements, des projets pour une mutualisation de l'information géographique à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest. Ces initiatives sont particulièrement actives dans la protection de l'environnement. Plusieurs

projets ont permis l'engagement de travaux précurseurs de coordination et de capitalisation d'information géographique à l'échelle de la sous-région ressemblant à la Directive européenne INSPIRE (Infrastructure for spatial information in Europe) de 2007⁶ au niveau de l'Europe.

Tableau 8 : Initiatives des institutions internationales pour le développement de la géomatique en Afrique

Initiatives	Création	Financements de départ
RCMRD (Centre régional de cartographie et de ressources pour le développement) Site internet : http://www.rcmrd.org/	1975	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
AARSE (African Association of Remote Sensing of the Environnement) Site Internet : http://www.itc.nl/aarse/	1992	Nations unies et du Gouvernement des États-Unis
EIS Africa (Environmental Information System Africa) Site Internet : http://www.eis-africa.org/EIS-Africa/	1993	Banque mondiale
AEGOS (Initiative pour un Système Africain et Européen des géo-ressources) Site Internet : http://www.sigafrique.net	2003	BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières) et avec les financements du MAEE français

Une certaine émulation pour le développement de l'information géographique et ses outils en Afrique est sensible dans les rencontres AfricaGis. Il s'agit d'un évènement lancé pour la première fois à Tunis en 1993 par l'Observatoire du Sahel Sahara (OSS - outil de liaison et de partenariat Nord-Sud qui vise à contribuer à la maîtrise et à l'échange d'informations utiles dans le domaine de la désertification) et l'UNITAR, qui a lieu tous les deux ans par alternance dans une ville francophone ou anglophone. Ces rencontres rassemblent des professionnels africains et internationaux de l'information géographique, des politiques, des décideurs, des constructeurs et vendeurs de matériels et logiciels, et des chercheurs pour débattre de l'utilisation et du développement des SIG en Afrique [Référence Internet Rencontres Africagis]. La Lettre de l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED) d'avril 2002 présente ces rencontres comme « *le plus grand évènement concernant l'information géographique en Afrique* ». Lors de ces rencontres, UBIFRANCE, le réseau dédié à l'accompagnement des entreprises françaises dans leur démarche à l'exportation, organise un pavillon afin de faire connaître le savoir-faire français dans le domaine de la géomatique.

⁶ Cette directive communautaire porte sur la fourniture de données selon des procédés identiques de mises en œuvre, la constitution de catalogues de données, l'application de règles d'interopérabilité et l'accès gratuit aux métadonnées au sein de la Communauté européenne [Référence Internet Directive Inspire].

b) La présence de centres de formation aux métiers de l'information géographique en Afrique de l'Ouest

Le développement des bases de données géographiques et leurs utilisations nécessite aussi un contexte professionnel local réceptif aux usages de l'information géographique. Il s'agit ici de prendre en considération l'état des connaissances des personnels techniques locaux à ce que représente et ce qu'apporte l'information géographique dans la gestion d'une collectivité. Cet aspect est important à prendre en compte car il peut expliquer l'origine de réticences, voire de blocages dans le processus d'installation d'outil. Cette approche contextuelle du développement locale de l'information géographique relève en grande partie de la situation de l'offre de formation dans le domaine de la géo-information.

Les outils et méthodes de l'information géographique numérique commencent à peine à être introduits dans les cursus universitaires en Afrique de l'Ouest. Au Bénin, la Faculté des Lettres des Arts et Sciences Humaines (FLASH), dotée d'un Département de Géographie et d'Aménagement du Territoire (DGAT) dispense d'une formation au SIG à travers une option intitulée « *Cartographie et Télédétection* », depuis seulement quelques années.

Pour la formation professionnelle aux métiers de l'information géographique, le Bénin est encore dépendant d'établissements communautaires à l'Afrique de l'Ouest, certains précurseurs dans le domaine. La problématique de la situation géographique de ces établissements est cependant à relativiser. La mobilité étudiante est courante dans la sous-région ouest-africaine. Elle est encouragée par les organisations économiques et politiques de la CEDEAO et de l'UEMOA, la pratique de la langue française dans plusieurs pays et l'octroi de bourses d'étude de la part des gouvernements nationaux et des institutions internationales d'aide au développement.

A l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, cinq grands centres de formation proposent des enseignements de haut-niveau à la construction et à la gestion de l'information géographique, avec des appuis techniques internationaux. Il s'agit du CURAT à Abidjan en Côte d'Ivoire, du RECTAS à Ilé-Ifé au Nigeria, de l'EAMAU à Lomé au Togo et l'IPD et l'2IE à Ouagadougou au Burkina Faso.

Le Centre Universitaire de Recherche et d'Application en Télédétection (CURAT) de l'Université d'Abidjan-Cocody en Côte d'Ivoire délivre des diplômes de troisième cycle en *Télédétection et Système d'Informations Géographiques*. Depuis 1999, le CURAT a été érigé en centre d'excellence au niveau de la Conférence des Recteurs d'Universités Francophones d'Afrique et de l'Océan Indien (CRUFAOCI). En 2003, l'UNESCO l'a choisi pour conduire un projet portant sur la gestion des écosystèmes et des ressources en eau en Afrique à partir de la télédétection [Référence Internet CURAT].

Le Centre Régional de Formation Technique des Levés Aérospatiaux (RECTAS - Regional centre for training in aerospace surveys) se trouve sur le campus universitaire de Obafemi Awolowo (OAU) dans la ville d'Ile-Ife dans l'État d'Osun au Nigeria. Le centre a été érigé en 1972 à la suite des recommandations de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) avec un mandat pour la formation, la recherche et les services de conseil en géomatique. En 2010, les pays qui participaient à la gestion cette école étaient le

Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Ghana, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. Le RECTAS dispense des diplômes de niveau Baccalauréat +5 en *Production et Gestion de l'information Géographique* [Référence Internet Rectas]. À l'Institut Géographique National du Bénin (IGN-Bénin), la grande majorité des techniciens y a été formée. Ce centre a largement supplanté, au fil des années, l'École Nationale des Sciences Géographiques (ENSG) située en région parisienne comme lieu de formation privilégié des techniciens et ingénieurs de l'information géographique. En 2010, seul le Secrétaire général était un ancien élève de l'ENSG et stagiaire de l'IGN-France.

L'École Africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU) de Lomé est le grand centre de formation des urbanistes et des architectes en Afrique de l'Ouest. Plusieurs ministres de l'Urbanisme du Bénin (Luc GNACADJA, Jules ASSOGBA, François NOUDEGBESSI), de nombreux cadres des directions nationales publiques et des dizaines de responsables des grands bureaux d'études africains (Wilfrid CAPO - Directeur cabinet d'urbanisme Espace 2020, Bachir OLOUDE, Bernardin AGBO, Séidou IMOROU - directeurs ou anciens directeurs de la SERHAU-SA, José TONATO - Directeur associé d'Impact, ancien Chef cabinet du ministre de l'Urbanisme, ancien représentant ONU-Habitat au Bénin, Gérard KOUASSI - ancien ministre du Travail, Directeur du cabinet d'urbanisme Planurba et Chef d'arrondissement d'Abomey-Calavi) en sont diplômés.

Cette école a été créée par une résolution du Sommet des Chefs d'États de l'*Organisation Commune Africaine Malgaches et Mauricienne* (OCAM) en 1975. Elle résulte d'une étude de l'UNESCO organisée à l'initiative du gouvernement tchadien sur la nécessité d'une institution de formation en architecture, en urbanisme et en aménagement pour les États africains qui étaient en train de connaître une forte croissance des villes. À la disparition de l'OCAM en 1981, sept États d'Afrique de l'Ouest et du Centre se sont regroupés et engagés à soutenir l'institution. En 2011, les activités de l'EAMAU en formation, en recherche et en expertise urbaine s'étendent sur huit pays d'Afrique de l'Ouest et 6 pays d'Afrique Centrale. En 2002, l'EAMAU a été sélectionnée par l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), sur appel d'offre international, en qualité de pôle d'excellence universitaire et de recherche, sur la thématique « espaces et sociétés en Afrique Noire ». L'EAMAU entretient, par ailleurs, de nombreux partenariats avec des établissements universitaires européens dont l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Versailles, l'Université Paris 8, l'Université Méditerranéenne de Reggio Calabria et l'Université Paris Ouest [Référence Internet EAMAU]

L'EAMAU offre 2 types de formation initiale et diplômante : une formation Baccalauréat +6 qui confère les aptitudes professionnelles et le grade officiel d'architecte et d'urbaniste et une formation Baccalauréat +3 qui confère les aptitudes professionnelles et le grade officiel de technicien supérieur en gestion urbaine. Dans le cycle en gestion urbaine, les étudiants reçoivent une formation approfondie à l'utilisation pratique des SIG. [Référence Internet EAMAU]

L'Institut Panafricain pour le Développement de Ouagadougou (IPD-AOS) fait partie d'un réseau de quatre instituts de formation sur le continent africain (à Douala et Buéa au

Cameroun et à Kabwé en Zambie) dont le premier a été fondé en 1964. Le réseau IPD s'identifie comme une organisation internationale à but non lucratif qui a pour vocation le renforcement des compétences du personnel de développement en Afrique avec une spécialité dans la formation de cadres supérieurs en planification régionale, en aménagement du territoire et en géomatique. L'établissement du Burkina Faso a été créé en 1977. Il dispense un cycle d'étude sanctionné par un Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées en Télédétection et SIG (DESS T/SIG). [Référence Internet IPD]

L'Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (2IE) basé à Ouagadougou est un institut de formation et de recherche spécialisé dans les domaines de l'eau, de l'énergie, du génie civil et de l'environnement. Il forme des ingénieurs et des techniciens supérieurs avec un diplôme reconnu par la Commission française des Titres d'Ingénieur (CTI). Cet établissement résulte de la fusion en 2007 de l'École d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER) et de l'École des Techniciens de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural (ETSHER) créées respectivement en 1968 et 1970 par 14 États d'Afrique de l'Ouest. Cet établissement de formation dispense, notamment, une licence professionnelle en *Management des Collectivités Territoriales* et un master en *Génie urbain* avec deux options *Maintenance et gestion des infrastructures et équipements communaux* et *Gestion urbaine et immobilière*. Dans ces deux formations, un module est consacré à la cartographie et aux SIG [Référence Internet 2IE].

c) Au sud-Bénin, un contexte favorable aux enquêtes et géo-localisations de terrain

Une des raisons du choix du Sud-Bénin par plusieurs bailleurs internationaux pour y promouvoir des travaux expérimentaux de construction d'information géographique est relative aussi à la situation générale de la région permettant de réaliser facilement des travaux sur le terrain. La région ciblée présente en effet plusieurs atouts considérables :

- Sa petite taille et la densité de son peuplement, rendant aisée la constitution de bases de données exhaustives.
- Un contexte géopolitique paisible. La région du Sud-Bénin n'a été soumise, depuis 30 ans, à aucune agitation majeure d'ordre politique ou religieuse qui rendrait difficiles voir dangereux des travaux de terrain pour des enquêteurs ou des topographes.
- Sociologiquement, la population n'est ni craintive ni particulièrement méfiante vis-à-vis d'opérations de recensements et d'enquêtes les concernant personnellement ou concernant leur patrimoine.
- Une législation et des démarches administratives peu contraignantes par rapport à la passation d'enquêtes auprès de la population et d'opérations de prises de mesures techniques.

Dans mon expérience de recherches sur le terrain au Bénin, on ne m'a jamais exigé de montrer au préalable une autorisation de recherche émanant d'une administration nationale comme la police à travers le ministère de l'Intérieur, ou d'instances universitaires et d'éthique de recherche. La bienséance seule voulait que l'on se présente et expose la finalité de nos travaux aux autorités locales (mairie, chef d'arrondissement et chef quartier). Ces dernières pouvaient alors nous délivrer, sans lettre de recommandation spéciale, une autorisation d'enquête sur le

territoire de leurs compétences. Ce document, sous la forme d'une feuille volante, offrait alors toutes les garanties de quiétude dans les travaux de terrain de sondage et de repérage. L'obtention de ce document était utile particulièrement si les travaux étaient amenés à durer plusieurs semaines.

Lors de mes missions pour le compte du projet PAACO (financé par l'AFD, Chapitre 3.2) qui demandaient des localisations avec GPS, la prise de photos d'équipements, cette démarche d'information des autorités locales nécessitait plus de diplomatie, mais n'a jamais constituée un frein au bon déroulement des travaux de terrain. Les séances de travail de terrain que j'effectuais avec les techniciens de la mairie commençaient souvent par une visite de courtoisie au chef quartier. Le secrétariat général de la mairie les avertissait, également, quelques jours avant, de notre présence sur le terrain par la transmission d'un courrier. Ces démarches s'inscrivaient uniquement dans le souhait d'une démonstration affichée de la reconnaissance de l'autorité des chefs de quartiers, afin d'éviter des susceptibilités personnelles, des sentiments de mise à l'écart de projet de développement touchant au territoire.

Document 4 : Autorisation d'enquête de terrain délivrée par les autorités locales

14 Décembre 01

15/182 /SG-BA-BAS

AUX MAIRES DE :

- MEDEIJONOU
- PALANHOUI
- AGLOUE
- HORVIE

OBJET : Autorisation de recherches en science géographique de Mlle Charles Deminé Julia dans notre Sous-Préfecture.

J'ai l'honneur de vous informer que Mlle Charles Deminé Julia de Nationalité Française, Etudiante en Science Géographique sur les régions périculaires est autorisée à circuler dans vos communes respectives durant la période allant du Lundi 17-12-2001 à fin Février 2002 inclus.

A cet effet, je vous demande de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue faciliter tâches à intéressée

Pr. LE SOUS-PREFET & P.o

LA SECRETAIRE GENERALE

Le 

Nicole J. A. HOUENOU



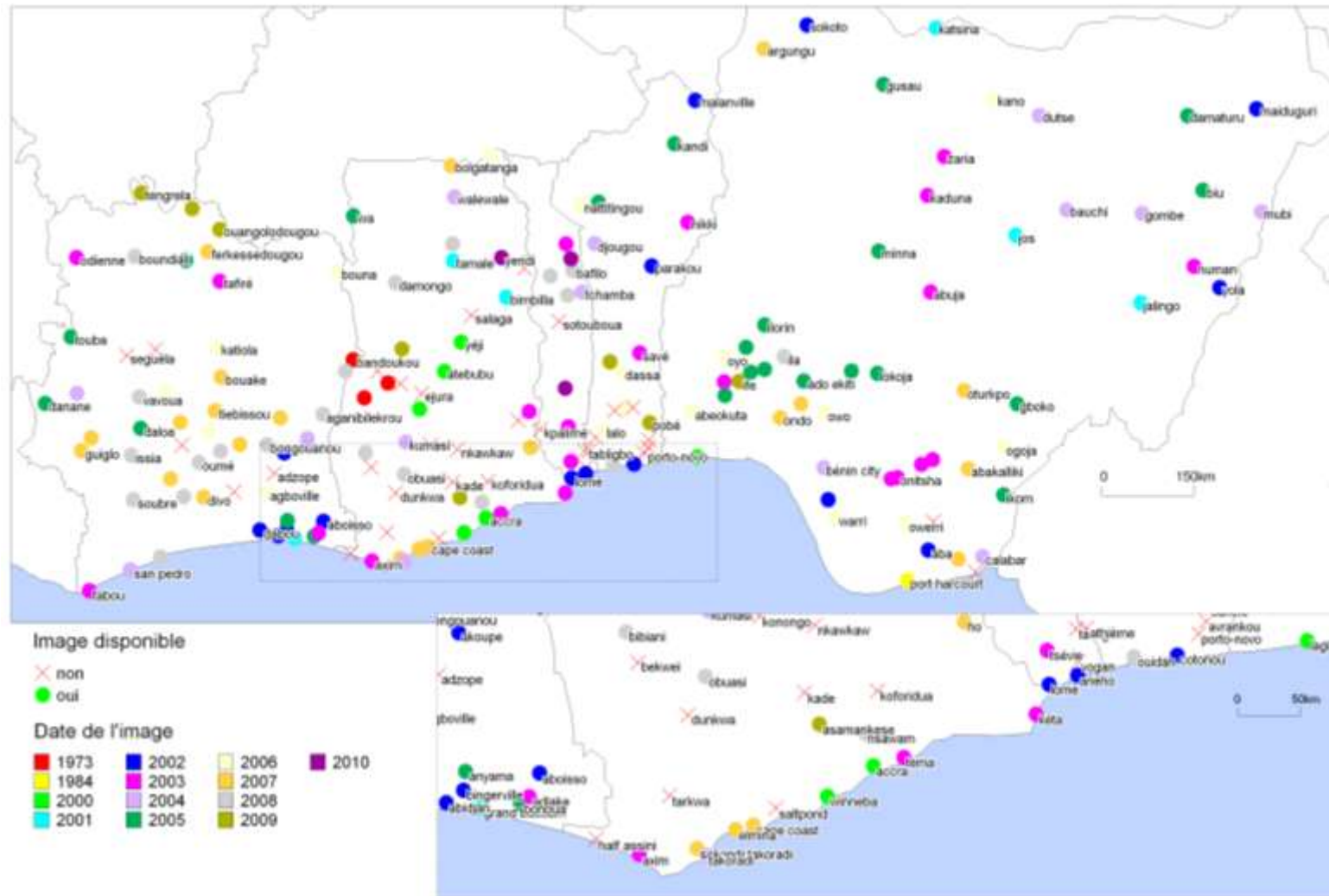
D'un point de vue logistique, la région offre l'avantage de disposer d'une main d'œuvre potentielle peu chère (le revenu minimum mensuel national est d'environ 27 000 FCFA soit 42 euros) et nombreuse par la proximité de plusieurs centres universitaires (un campus universitaire à Abomey-Calavi et à Porto-Novo et Ouidah). Avec les expériences anciennes d'organisation de vastes enquêtes sur le terrain (recensements généraux de la population en 1979, 1992 et 2002 et travaux des Registres Fonciers Urbains en 1992, 1994, 2004 et 2008), le pays dispose désormais d'une main d'œuvre qualifiée et expérimentée pour un ensemble d'activités primaires d'enquêtes-ménages, de lecture des territoires et d'orientation avec des cartes. Le recours à du personnel occasionnel est, par ailleurs, encouragé par des procédures administratives simples de recrutement avec un statut reconnu de l'agent occasionnel.

d) La révolution provoquée par Google Earth dans les pratiques de l'information géographique

En Afrique subsaharienne, les images d'accès libre apparaissent au tournant des années 2000 changeant radicalement la donne dans des pays où les données cartographiques étaient anciennes, la couverture aérienne lacunaire, ou faisant l'objet de conditions restrictives diverses. Il est désormais possible d'obtenir des images « open data » pour plusieurs régions du Bénin, notamment la commune de Cotonou. Le site NASA ZULU est une de ces références Internet [Référence Internet NASA]. Les fichiers d'images Landsat à une résolution de 30m en téléchargement libre obtenus peuvent être exploités à travers un logiciel de traitement d'image et être utilisés dans un SIG. Ces documents proposés en ligne ne sont, dans leur ensemble, pas d'une très bonne qualité de précision (résolution) pour des analyses urbaines. Ils peuvent néanmoins, en cas d'absence de tout autre document, constituer les premières bases (référentiel) d'un travail de capitalisation d'informations géographiques sur un territoire.

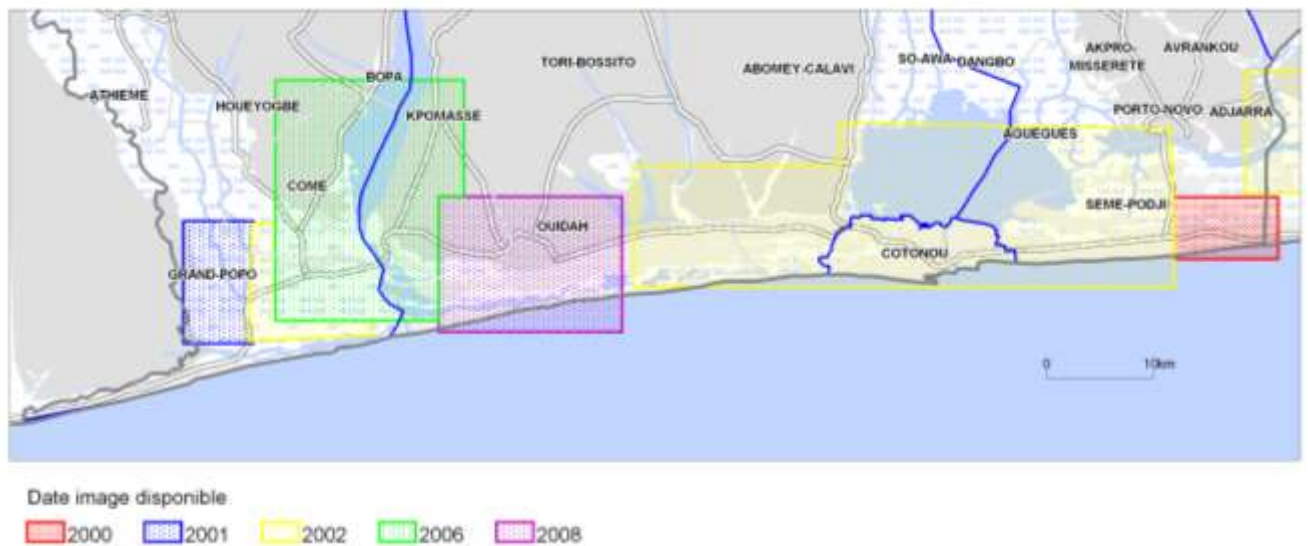
Le développement d'Internet a permis, également, à travers certaines applications de lire des images satellites de façon libre et gratuite. Le portail Google Earth, qui appartient à la firme américaine Google, était en 2011 l'outil le plus populaire et le seul à proposer des données sur l'Afrique. Depuis juin 2005 et sa lancement sur Internet après le rachat un an plus tôt de la société de cartographie numérique Keyhole-inc, la mise en ligne d'images a été progressive. Limité dans un premier temps aux territoires des États-Unis, du Canada et de la Grande-Bretagne, à partir d'avril 2006, le portail offrait une couverture de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie. Par la suite, d'autres régions du Monde ont complété la base de données accessibles. Les premiers territoires africains disponibles par l'application l'ont été à partir de l'été 2006. Pour l'Afrique de l'Ouest, les principales capitales et villes secondaires disposaient, en 2011, d'une image satellite en ligne (Figure 23). D'après un état des lieux effectué en avril 2011, les images fournies dataient entre 1973 et 2010. Pour la région du sud-Bénin, la grande partie du territoire était couverte avec des images prises entre 2000 et 2008 (Figure 24). L'agglomération de Cotonou disposait d'une image sur tout son territoire. La ville de Ouidah et sa région pouvaient être visualisées à partir d'une mosaïque de documents de 2008. En revanche, on ne pouvait disposer d'image pour la capitale Porto-Novo que sur environ 5% de son territoire.

Figure 23 : Les grandes villes de Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo, du Bénin et du Nigéria disposant d'une couverture en image satellitaire sous Google Earth en 2011



Source : Google Earth 2012. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Figure 24 : Périmètre des territoires du sud-Bénin disposant d'une couverture en image satellitaire sous Google Earth en 2011

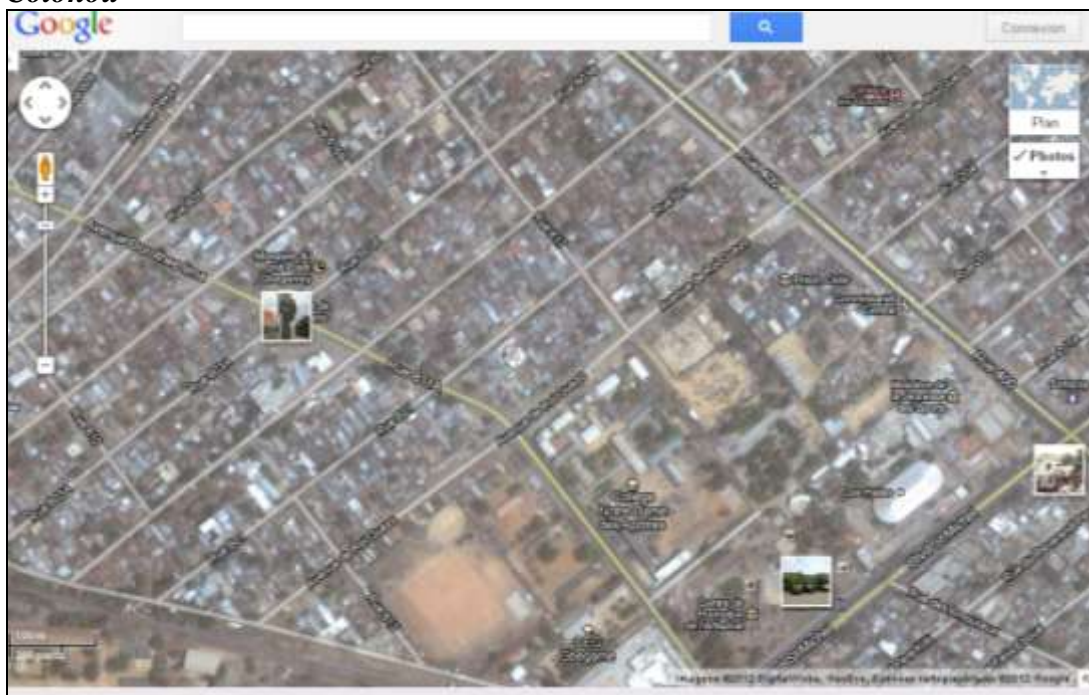


Source : Google Earth 2012.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Pour certains territoires urbains, l'application Google Earth permet d'accéder à des informations graphiques et littéraires sur la voirie et les infrastructures remarquables (numéros et noms des rues, administrations, commerces, équipements sanitaires et hôtels et restaurants). On peut, aussi, à partir de l'application, visualiser de nombreuses photographies prises au sol. Pour la région du Sud-Bénin, ce catalogue de donnée existe pour Cotonou, Ouidah et Abomey-Calavi, mais pas Porto-Novo, qui est pourtant la capitale.

Extrait 1 : Les données informatives de l'application Google Earth sur le territoire de Cotonou



Pour les travaux touchant à l'aménagement du territoire, Google Earth offre un outil important aux administrations, à condition évidemment que celles-ci disposent d'une connexion internet à bon débit. Par son intermédiaire, il est possible d'accéder à de l'information géographique sans un investissement financier préalable de logiciels techniques. La lecture de la documentation n'exige qu'un micro-ordinateur connecté au réseau Internet. Au Bénin, l'application est, depuis 2010, également accessible à partir des téléphones mobiles de troisième génération. Avec Google Earth, un agent d'une mairie pourrait dans le principe, rapidement et sans une formation technique en géomatique, effectuer différentes opérations à partir de manipulations informatiques très instinctives. Il pourrait, par exemple, calculer des distances entre plusieurs infrastructures repérées, avoir des données sur des superficies, connaître les références géographiques en latitude et longitude d'un bâtiment sur un territoire et imprimer une vue de hauteur d'un quartier ou d'un ensemble d'îlots. Des points de repérage effectués sur le terrain à l'aide d'un récepteur GPS pourraient, également, être importés et visualisés dans l'application à partir d'une opération de conversion de fichiers informatiques (format .KML).

L'utilisation de Google Earth ne remplace pas l'organisation d'un Système d'Information Géographique. Elle peut constituer, par contre, une première étape majeure d'initiations et de sensibilisations aux usages et l'opportunité de disposer d'une base de données géographiques au sein d'une collectivité. Cette consultation de document est également possible pour le citoyen lambda à condition d'un accès à Internet. Il lui est possible, par cette application, de localiser la zone de ses propriétés foncières et de découvrir celles de son voisinage immédiat. Ces consultations peuvent s'effectuer librement et sans recourir à de la documentation qui était auparavant exclusivement disponible avant auprès des administrations.

2.2 Années 2000, une nouvelle conjoncture institutionnelle pour la production de données géographiques

L'essor et la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication en Afrique et au Bénin ont des répercussions facilement imaginables sur la quantité, la diversité et l'accessibilité de la documentation sur les territoires. À partir de l'environnement plutôt favorable et motivant appréhendé au cours du sous-chapitre précédent, nous allons analyser, maintenant, comment s'organisent dans les faits, à l'échelle de la région du Sud-Bénin, la production et l'accès à l'information géographique numérique. La question qui est posée : la production de l'information géographique urbaine a-t-elle été à la mesure des progrès enregistrés et du développement des technologies ? Ce questionnement sous-tend l'hypothèse selon laquelle la conjoncture des années 1990 et 2000 a eu des effets majeurs sur l'organisation générale de la production et de l'accessibilité à l'information géographique numérique. En effet, parallèlement aux progrès techniques, plusieurs pays d'Afrique et, notamment le Bénin, soumis aux politiques internationales d'ajustement, ont dû mettre en place des réformes structurelles au cours des années 1990 et 2000. Ces dernières ont touché les établissements traditionnels de production de données que sont les offices nationaux de géographie en infléchissant leur mode de fonctionnement et un glissement de statut de « service public » très contrôlé par l'État vers une autonomie financière et des partenariats

publics-privés. Par ces nouvelles orientations, l'information géographique produite a pris une valeur économique et doit, au moins en partie, s'autofinancer. Dans l'objectif d'établir un état des lieux de la production de l'information géographique urbaine au Bénin qui guide la conduite de ce second chapitre, nous allons analyser l'évolution des travaux de la production officielle à travers une mise en perspective des publications de l'Institut National Géographique (IGN-Bénin). Nous allons ensuite appréhender les modalités d'activités des autres pourvoyeurs de l'information géographique numérique.

2.2.1 Une production officielle (IGN-Bénin) qui a du mal à satisfaire les besoins

L'IGN-Bénin est l'organe national en charge de la production de la documentation géographique au Bénin. Il a été créé en août 1978 sous un premier acronyme d'INC (*Institut national de la cartographie*). Le service est devenu IGN (*Institut Géographique National*) en 1994 à la suite d'une redéfinition de son statut, comme cela a été le cas pour d'autres structures publiques à l'instar de la SERHAU (Chapitre 2.2.2) au cours des années 1990 (en relation à la libéralisation du secteur de la production et, avec l'adoption des plans d'ajustement structurel, prônant un désengagement de l'État).

Avant la création de l'INC (*Institut national de la cartographie*), les travaux cartographiques du Bénin étaient gérés et supervisés par les services français de l'IGN situés à Saint Mandé dans la région parisienne. Durant de nombreuses années, le nouvel institut béninois a ensuite bénéficié de l'appui technique de coopérants français. Dans le cadre d'accords de coopération entre la France et le Bénin, des agents de l'IGN-Bénin bénéficiaient aussi de bourses d'étude pour effectuer des stages ou des perfectionnements dans les directions et les démembrements nationaux de l'IGN-France. Le Secrétaire général de l'IGN-Bénin en poste en 2010 présentait, ainsi, une longue expérience dans les différents services de l'IGN-France.

Les deux structures nationales collaborent encore entre elles mais, d'après nos enquêtes effectuées en 2011, elles sont fondées sur des relations personnelles et ne s'inscrivent plus dans le cadre d'un partenariat officiel.

En 2011, l'Institut National Géographique (IGN-Bénin) a un statut d'établissement public à caractères social et scientifique doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière avec un ministère de tutelle. Il dispose de plusieurs immeubles et de matériels fixes d'exploitation appartenant à l'État et d'une dotation de deux cent millions de francs CFA du Gouvernement béninois. Son statut et le contenu de sa mission ont été redéfinis dans la loi du n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique au Bénin.

Sa mission est définie en 5 grands points.

- 1) La mise en place progressive, la conservation et la diffusion de l'équipement géographique de base du territoire national : le réseau géodésique national, le réseau de triangulation de tous ordres, le réseau général de nivellement de précision, les couvertures aériennes à différentes échelles, la cartographie de base (cartes topographiques à 1/200 000, 1/50 000 et 1/25 000) et la cartographie urbaine à grandes échelles.
- 2) L'établissement et la conservation des documents cartographiques de base nécessaires aux Registres Fonciers Urbains, aux Plans Fonciers Ruraux et au Cadastre National.

- 3) La délimitation et la matérialisation des frontières internationales et des limites territoriales ou administratives du pays.
- 4) L'exécution de tous les travaux cartographiques à la demande des organismes tant publics que privés.
- 5) La coordination et le contrôle de toutes les activités de topographie et de cartographie, réalisées sur toute l'étendue du territoire national quel que soit l'organisme initiateur ou bénéficiaire.

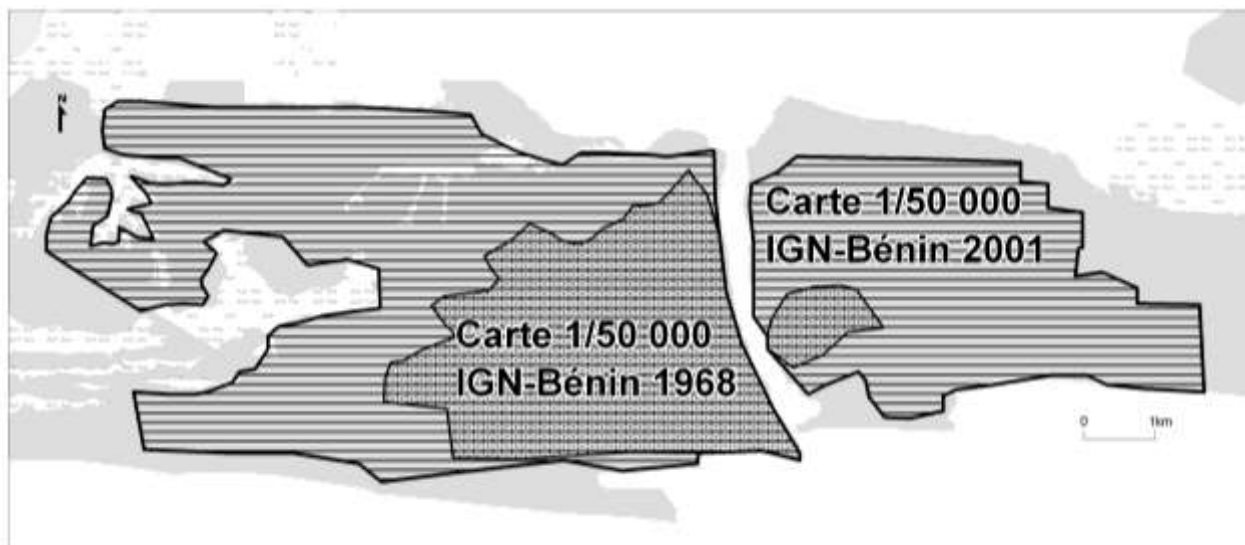
Avec son nouveau statut à partir de 1994, les services de l'IGN-Bénin se rapprochent de ceux de l'IGN-France et révèlent les mêmes ambiguïtés de fonctionnement. Il s'agit d'un service public mais avec une autonomie financière qui doit donc veiller à équilibrer son budget. Il perçoit, d'une part, des fonds publics pour son fonctionnement et la prise en charge des salaires de ses agents. Il a, par son statut de service public, un rôle de contrôle et de coordination des travaux cartographiques menés sur le territoire national et de mise à disposition de certaines normes et équipements techniques. Mais il peut, d'autre part, être en concurrence avec des entreprises relevant du secteur privé pour certains travaux lancés par l'État, les collectivités territoriales ou de grands projets de développement soutenus par des bailleurs de fonds étrangers. La critique souvent adressée face à ce nouveau mode de fonctionnement est le retard pris dans certaines opérations fondamentales face au budget temps consacré aux prestations marchandes immédiatement lucratives. Nous allons appréhender au cours des pages suivantes comment sont gérées deux activités particulièrement importantes de la production d'informations géographiques numérique à savoir, tout d'abord, l'actualisation des cartes topographiques et, ensuite, la production d'une couverture aérienne.

a) 1968-2001, 33 ans sans actualisation de la cartographie de base

L'état des lieux de la production des cartes topographiques au Bénin montre plusieurs missions successives à partir des années 1950. Deux échelles sont disponibles : le 1/200 000^{ème} qui concerne l'ensemble du pays et le 1/50 000^{ème} pour les territoires du Sud-Bénin. Pour les cartes au 1/ 200 000^{ème}, les travaux ont été produits en 1953 et en 1968. Pour le 1/50 000^{ème} sur les villes de Porto-Novo, Cotonou et Ouidah, la documentation a été construite entre 1958 et 1968 puis en 2001.

L'examen des dates de publication des cartes topographiques de la région du Sud-Bénin révèle un rythme de production en décalage par rapport à la croissance urbaine puisqu'il a fallu attendre 33 ans (depuis 1968) pour disposer d'un nouveau document de référence. La mise en perspective des deux dernières publications officielles produites sur les territoires montre, ainsi, des documents de travail très différents par les informations contenues (Extrait 3).

Extrait 2 : Superficie du territoire urbain de Cotonou couverte par la cartographie de l'IGN-Bénin de 1968 et 2001



Source : Cartes topographiques 1/50 000ème IGN-Bénin de 1968 et 2001.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La carte de 2001 dans un format papier est en vente libre à la Direction générale de l'IGN-Bénin à Cotonou (Avenue Delorme – Quarter Ganhi). Les représentations déconcentrées de l'IGN-Bénin dans les départements n'offrent en revanche pas de services de commercialisation de documents. Elle est vendue à 5 325 FCFA (8,15 euros).

Sur un plan technique, ces différentes cartes ont été élaborées à partir de restitutions de photographies aériennes au 1/10 000^{ème} (principe de photogrammétrie) complétés par des travaux de terrain [Enquête de terrain auprès de l'IGN-Bénin]. La dernière mission de production cartographique au 1/50 000^{ème} révèle plusieurs imperfections. Les documents de Porto-Novo, Cotonou et Ouidah ne sont, tout d'abord, pas construits à partir des mêmes configurations graphiques. Des milieux naturels identiques sont figurés, sur les trois cartes, par des symboles différents. L'espace bâti, représenté sous la forme de tâche de couleur rouge sur le plan de Porto-Novo n'est pas présent sur celui de Cotonou. Pour la carte de Porto-Novo, il y a aussi des problèmes de hiérarchisation de l'information. Les routes principales et structurantes sont, par exemple, matérialisées par un trait de ligne jaune ce qui, visuellement, les identifie comme une voirie secondaire. Les éléments de la toponymie des lieux sont parfois mal positionnés sur la carte (très net sur le secteur de la commune d'Adjarra au nord de Porto-Novo). Les documents produits portent également des insuffisances dans les tracés des limites administratives (Extrait 4).

Extrait 3 : Carte topographique de l'IGN-Bénin au 1/50 000 de 2001 – mise en perspective de la qualité de l'information produite



1- Le document montre un tracé ambigu au niveau d'un espace de terre ferme. Le tracé identifie un découpage brutal d'une zone d'habitat dense qui ne semble faire référence à aucun élément naturel ou une voie de circulation.

2- Le document montre une mauvaise superposition des limites administratives des communes et des limites de la frontière d'État sur un tracé d'environ 7 kilomètres.

La limite d'État présente, selon les points géographiques, une avancée ou un recul sur la limite communale.

À la lecture du document, le territoire exposé à un flou administratif est de l'ordre de 270 hectares.

b) Une couverture aérienne très dépendante de l'aide au développement et de prestataires étrangers

Le service national de la cartographie ou le service français ont lancé depuis les années 1950 plusieurs missions de production de photographies aériennes. Faute d'un budget propre et conséquent de l'institution nationale, ces travaux ont été menés, pour une grande partie, dans le cadre ponctuel de commandes ou subventionnés par des bailleurs de fonds étrangers. On ne peut disposer d'une même mission sur l'ensemble du territoire national, ni même à l'échelle de l'ensemble de la région urbaine littorale.

L'IGN-Bénin, comme les autres services nationaux de cartographie des pays de l'Afrique de l'Ouest, ne possédant pas d'avion ni le matériel de caméra approprié est obligé de passer des marchés avec des sociétés étrangères pour obtenir les documents de base. L'IGN-France International a été pendant plusieurs années l'unique fournisseur de clichés pour le Bénin.

À la suite des réformes de libéralisation et le statut d'autonomie accru de l'IGN-Bénin, l'IGN-France International s'est vue concurrencée, dans les années 2000, par la société allemande MapsGeosystem, qui a été rachetée en 2007 par la multinationale d'origine néerlandaise FUGRO. C'est cette société qui a fourni, notamment, les dernières missions de photographies de 2004 et 2007 à l'IGN-Bénin. Avec sa filiale basée à Beyrouth au Liban, son antenne à Dubaï, le développement de son ancrage en Afrique a permis à cette société d'optimiser les coûts de déplacement du matériel (avion et caméra) et offre, à travers l'ensemble du

continent, des travaux de qualité à des prix compétitifs. Ses prestations et l'étendue de ses missions varient selon les projets.

Pour l'acquisition d'une couverture aérienne au 1/10 000^{ème} des cinq villes secondaires en vue de l'installation du registre foncier urbain, la société a livré en 2004 directement un produit final sous la forme de dalles numériques géo-référencées à la SERHAU-SA, société commanditaire (dont les statuts sont présentés ci-dessous en 2.2.2).

Pour d'autres missions, par exemple, celles commandées par l'IGN-Bénin en 2007 au 1/20 000^{ème} pour plusieurs communes du littoral béninois, la société FUGRO n'a fourni que les clichés de la prise de vue aérienne (PVA) avec leurs références techniques. Les services locaux de l'IGN ont élaboré, ensuite, à partir de leurs compétences techniques, de leurs matériels informatiques et de leurs équipes mobiles, les modèles numériques de terrain nécessaire à l'élaboration des orthophoplans selon le procédé de la restitution photogrammétrique.

Cette dépendance technique de l'IGN-Bénin vis-à-vis de prestataires extérieurs a des répercussions sur sa production documentaire et ses propres propositions de prestations. Les activités du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) ont été confrontées à ce problème (Chapitre 6.2.1). Pour ce projet financé par l'Agence Française de Développement, les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji ont, en qualité de maître d'ouvrage, sur une modalité de gré à gré, signé un marché avec l'IGN-Bénin pour l'acquisition d'orthophotoplans sur leurs territoires communaux. Cette procédure administrative de passation de marché avait été soutenue par le bailleur de fonds dans l'optique de renforcer le rôle institutionnel de l'IGN-Bénin en tant que gestionnaire de la cartographie nationale.

Dans la pratique, l'IGN-Bénin n'a pas pu honorer entièrement le contrat de son marché avec la commune de Sémé-Podji à cause d'un défaut de prestation de la société MapsGeosystem (devenue ensuite FUGRO). Cela a engendré, outre du retard dans les opérations d'installation du registre foncier urbain, des griefs entre cette commune et l'institut national de géographie. Lors de la mission aérienne en 2007, un ciel nuageux n'avait pas permis à la société FUGRO de prendre des clichés sur certaines parties du territoire de la commune. Une nouvelle mobilisation de l'avion, de ses équipements et du personnel technique n'étant pas assez rentable par rapport au marché signé, la société n'a fourni qu'une couverture incomplète du territoire de la commune à l'IGN-Bénin. Celle-ci s'est, ainsi, retrouvée désarmée pour respecter ses engagements auprès de la mairie de Sémé-Podji.

Par ailleurs, des commandes de photographies aériennes ont pu être entreprises directement au bénéfice d'une autre administration nationale, d'une collectivité locale ou d'un projet sans le recours et le contrôle des services de l'IGN-Bénin. Lors de nos enquêtes de terrain, nous avons pu constater, ainsi, que des missions de photographies aériennes ont été produites au Bénin sans être recensées au niveau de l'IGN-Bénin. C'est le cas, par exemple, des missions de production d'orthophotographies faites par la société internationale MapsGeosystem (qui intervient dans de nombreux pays africains) pour le compte de la SERHAU-SA pour le projet d'installation des registres fonciers urbains (RFU) dans les villes de Bohicon, Natitingou et Kandi en 2004 (Chapitre 3.2).

c) L'organisation de plans parcellaires numériques mais mal conçus

Les services de l'IGN-Bénin sont également à l'origine de la publication de « plans parcellaires adressés » pour les villes de Cotonou et Porto-Novo. Ces documents peuvent être acquis librement auprès de la Direction de l'IGN-Bénin (rue Delorme) à l'échelle 1/2000ème (soit 28 feuilles pour Cotonou) en tirage diazo pour un prix de 8 400 FCFA la feuille ou à l'échelle un 1/10 000ème, aussi en tirage diazo, pour 33 600 FCFA la feuille.

Cette documentation cartographique est issue d'un travail informatique commandé par la SERHAU-SA au cours des années 1990 pour le projet de montage de registres fonciers urbains (RFU). Ce dernier outil est présenté et décrit techniquement en détail dans la seconde partie de cette thèse. L'institution SERHAU-SA est présentée, quant à elle, dans le sous-chapitre suivant. Nous allons, au cours de ce développement, axé sur la production de l'IGN-Bénin, juste faire état de ce travail de cartographie et étudier comment l'information géographique numérique y est traitée. La mise en perspective de cette autre production géographique va permettre, également, d'appréhender, à la suite des productions de cartes topographiques et d'images aériennes, les modalités de fonctionnement de l'IGN-Bénin et la qualité de ses prestations.

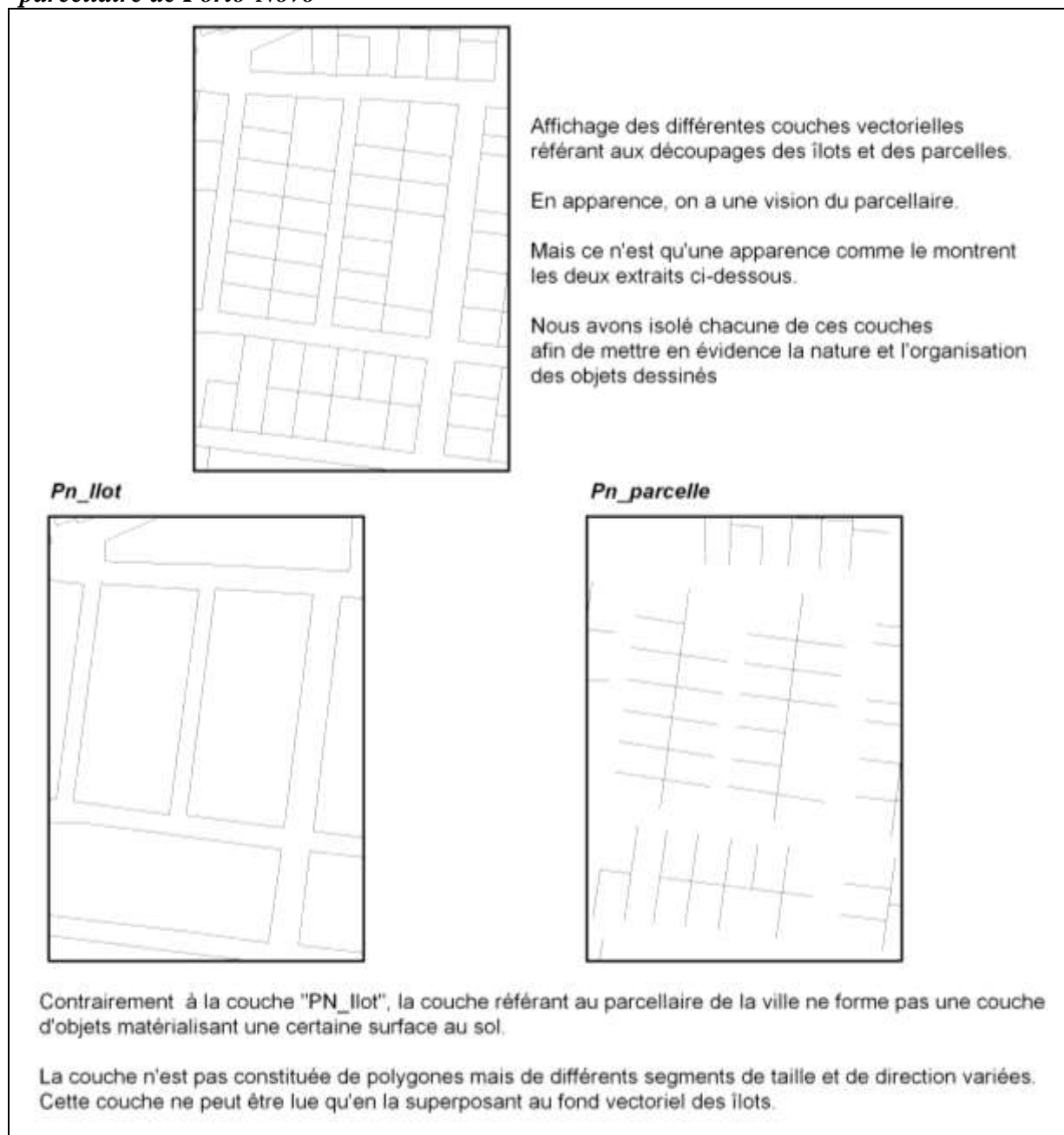
Ces travaux cartographiques avaient été, initialement, commandés afin de disposer de plans de repérage pour l'élaboration d'enquêtes foncières sur le terrain. Il s'agissait également de disposer d'une base cartographique parcellaire *numérique* à partir de laquelle il serait possible d'établir les fondements d'un Système d'Information Géographique (SIG) en appui à la gestion urbaine des villes (Chapitre 4 – présentation de l'outil RFU).

Ces travaux cartographiques ont été conçus à partir de la restitution de photographies aériennes au 1/10 000ème et de travaux ponctuels de prises de mesures sur le terrain par des géomètres dans les quartiers anciens et les plus denses des deux villes.

A l'issue de la prestation de l'IGN-Bénin des plans parcellaires ont été publiés et imprimés, mais les travaux effectués ne peuvent en aucune façon être assimilés au travail de Système d'Information Géographique qui avait été commandé. Les travaux ont été élaborés, d'abord, dans un logiciel de dessin (Microstation) ce qui ne permet pas de disposer d'une base de données par rapport aux objets cartographiques dessinés. Au-delà de ce premier aspect technique, l'expertise des travaux a montré tant pour les travaux de Cotonou que de Porto-Novo, des malfaçons qui ne permettent pas d'avoir une couche d'information sur les parcelles indépendante par rapport à la couche îlot (Document 3 ci-dessous).

Nous verrons, dans la suite de cette thèse, que cette défectuosité des travaux de l'IGN-Bénin va questionner plus largement les compétences de la SERHAU-SA dans ses fonctions de maîtrise d'ouvrage du projet pour les registres fonciers urbains. Nous verrons, également, que cette malfaçon technique sera l'origine de l'intervention d'autres acteurs (dont le Laboratoire Population Environnement Développement à travers une consultation) dans la production de parcellaires numériques qui puissent être utilisés dans une application Système d'Information Géographique.

Document 5 : Expertise des travaux numériques de l'IGN-Bénin sur la cartographie parcellaire de Porto-Novo



En 2010, bien que l'IGN-Bénin ait adopté officiellement la projection « WGS 84 Nord », les travaux relatifs aux plans parcellaires de Cotonou et Porto-Novo étaient toujours définis selon la projection « NAD 52 ». La documentation parcellaire n'était donc pas « informatiquement » superposable avec les autres travaux cartographiques plus récents produits par l'IGN-Bénin et notamment les orthophotoplans acquis en 2006. Techniquement, le changement de projection des travaux cartographiques avec les logiciels de SIG est assez simple. La pratique de l'opération montre des décalages de plusieurs dizaines de mètres par rapport à une base de travail bien géo-référencée. Ce décalage n'est pas complexe à corriger. Il suffit d'opérer un déplacement uniforme des objets cartographiques d'une même distance en latitude et longitude. Le fait de conserver une projection qui n'est plus opérationnelle pour l'élaboration de ses travaux cartographiques présente pour l'IGN-Bénin un important frein au

développement des usages des travaux effectués. Il est beaucoup plus compliqué d'y intégrer de nouvelles zones loties par rapport à la production de plans parcellaires menés par les cabinets de géomètres (Chapitre 2.2.b). Le fait qu'il ne soit pas possible de lire les plans par rapport aux systèmes de coordonnées d'usage diminue les potentialités d'utilisation de cette documentation et notamment avec les travaux de plus en plus nombreux qui recourent à l'outil GPS.

L'expertise de la documentation révélait, également, en 2010, des problèmes liés à la mise à jour de l'information produite par rapport à des ouvertures de voies, des opérations de fusion de domaines fonciers ou de morcellement. Les plans de bases, compte tenu de difficultés matérielles des agents de l'IGN-Bénin à pouvoir se rendre sur le terrain, révélaient de nombreuses situations foncières qui n'étaient plus d'actualité.

Pour les travaux de Cotonou, les services de l'IGN-Bénin s'appuyaient, pour entreprendre les actualisations des plans numériques, sur des comptes rendus effectués par la mairie par l'intermédiaire du chef de la Cellule RFU. D'après ce que nous avons pu observer sur le terrain et les entretiens menés, ces échanges s'effectuaient dans un cadre assez informel entre des personnes qui se connaissaient depuis de nombreuses années. Cette modalité de mise à jour des plans parcellaires numériques peut faire douter de la fiabilité des documents produits par l'IGN-Bénin. Les informations fournies par la mairie peuvent être, en effet, partielles et partiales par rapport aux intérêts immédiats de celle-ci dans certains quartiers. Par ailleurs, l'agent de la mairie n'est pas un professionnel de l'information géographique (Chapitre 5.1.2) et peut colporter des erreurs. Nous verrons, dans la suite de cette thèse, qu'avec la formation des agents municipaux à la cartographie avec le montage des outils RFU et en relation avec le fait que les plans achetés n'étaient pas à jour, tant à Cotonou qu'à Porto-Novo, les mairies ont commencé à élaborer en régie les plans parcellaires nécessaires à leur travaux et à se passer ainsi progressivement des services de l'IGN-Bénin (Chapitre 6.1.2).

2.2.2 Vers une diversification des producteurs de l'information géographique urbaine et une faible interaction entre les travaux

Dans ce deuxième point, nous nous intéressons à l'information géographique urbaine qui est produite et diffusée à la marge des travaux officiels de l'IGN-Bénin. La situation béninoise nous a permis d'identifier trois principaux opérateurs : la Société d'Études Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain, les cabinets de géomètres à travers les travaux techniques de lotissement et, enfin, des intervenants ponctuels qui s'inscrivent dans des financements de projets. Il s'agit surtout ici d'analyser les difficultés d'articulations entre institutions par rapport aux possibilités techniques de superposition et d'interconnexion de l'information géographique offertes par le développement de l'informatique et des réseaux de communication.

a) La Société d'Études Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA), un producteur de premier ordre au statut ambigu

La SERHAU est une structure née en 1986 à la suite des financements du Projet des *Plans d'Urbanisme au Bénin* (PUB), un projet mené par la Coopération française depuis 1982. A

travers divers changements de statut, cette structure est devenue rapidement incontournable dans les travaux urbains au Bénin depuis 1986.

La SERHAU-était initialement un service public sous la tutelle administrative de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat au sein du ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU). Elle était chargée d'effectuer des études sur l'aménagement urbain et la planification et avait pour mission d'assister et de conseiller les institutions publiques sur tout ce qui pouvait toucher à la ville. Dans le cadre de ses activités, sous l'impulsion de l'expérience acquise dans l'élaboration de plans d'urbanisme, la SERHAU avait commencé à répondre elle-même à quelques appels d'offre et gérer diverses études rétribuées dans le domaine de l'urbanisme.

En 1993, pour être en conformité avec les réglementations portant sur les conditions de candidature et d'octroi des marchés publics et afin de développer ses activités de bureau d'études, les autorités nationales décident de transformer ce service public en société d'étude mixte créant la SERHAU-SEM, une agence dont l'autonomie est reconnue. Elle est principalement, et directement financée par les bailleurs, et gère son personnel de manière autonome. Ce changement de statut répond également à la nouvelle orientation économique du gouvernement béninois depuis la *Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation* à savoir de s'inscrire dans une économie de marché et, en suivant les injonctions des plans d'ajustement structurels, de réduire les dépenses et le nombre de fonctionnaires de l'État.

A partir de 1993, la SERHAU a été l'une des agences d'exécution, du *Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine* (PRGU) aux côtés de l'AGETUR puis de celui du *Programme de Gestion Urbaine Décentralisée* (PGUD) à partir de 1998. Il s'agit, nous le verrons plus en détail dans la partie 2, des grands projets urbains menés au Bénin avec les financements, entre autres, de la Banque mondiale et de l'aide au développement de la France.

Le processus d'évolution de la SERHAU montre une forte connexion avec l'international. Son identification initiale a eu lieu d'abord à la suite d'un projet financé par la Coopération française. Ses expériences de maîtrise d'ouvrage déléguée de grands projets urbains lui ont permis, ensuite, au fil des années, d'être familiarisée avec les procédures administratives des bailleurs de fonds. Par ailleurs, pour cette structure, l'appui financier et technique de la France a été particulièrement important et soutenu notamment, jusqu'en septembre 2006, par la mise à disposition de coopérants de façon constante depuis 1986 et, plus occasionnellement, de volontaires du service national (statut de VSN puis de VI). Ces agents de coopération dépendant des services de l'Ambassade, de profils différents (urbaniste, géomètre, administrateur territorial), ont tous eu un statut de *conseiller de directeur* et avec pour lieu d'affectation les locaux même de la société.

En 2002 à la suite des traités de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)⁷ qui ne reconnaît plus les sociétés d'économie mixte et qui fixe un

⁷ Créée par le Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 (et révisé le 17 octobre 2008 à Québec), l'OHADA est une organisation internationale de plein exercice, dotée d'une personnalité juridique internationale, qui poursuit une œuvre d'intégration juridique entre les pays qui en sont membres. L'OHADA regroupe, en 2012, 17 États

plafond empêchant désormais les agences de répondre à certains appels d'offre importants, et dans la perspective de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique au Bénin (loi 2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage publique en République du Bénin), la SERHAU prend la forme d'une société anonyme et devient donc la SERHAU-SA.

Dans la pratique des travaux techniques relatifs à l'urbanisme au Bénin, la SERHAU-SA, par son statut, « double » les compétences de services publics ministériels ou de collectivités ayant les mêmes attributions théoriques qu'elle et celles de recevoir mandat ou délégation de maîtrise d'ouvrage public pour constituer des données et effectuer des études d'utilité publique. Cette dernière fonction l'amène, par ailleurs, en conséquence de son mode d'organisation spécifique, régulièrement à sous-traiter partiellement avec divers partenaires publics comme l'IGN-Bénin, des bureaux d'études et des cabinets de géomètres ou d'architectes.

Une forme de concurrence larvée entre cette structure, qui suscite la confiance des bailleurs par son mode de fonctionnement alors jugé transparent et son personnel compétent, et les institutions publiques comme l'Institut de Géographie National (IGN-Bénin) et l'Institut National de la Statistique et de l'Activité Economique (INSAE) s'est instaurée pour la production d'information géographique à l'échelle des villes au Bénin. Nous verrons au cours du chapitre 3 que ce statut singulier de la SERHAU-SA et son mode de fonctionnement sont à l'origine de plusieurs tensions entre les acteurs du secteur urbain béninois et, également, à l'origine d'effets notables dans la qualité de la production et les utilisations effectives de l'information géographique numérique dans les collectivités territoriales.

En 2012, la SERHAU-SA se présente, sans changement majeur depuis 2002, comme une société à capital mixte qui est mandatée de délégation de maîtrise d'ouvrages ou prestataires de services pour exécuter des études dans le secteur de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'architecture. Son capital est constitué à 48% d'apports publics et 52% d'apports privés. L'actionnariat public comprend l'État pour 10%, l'Office des Postes et des Télécommunications (OPT) pour 7%, les sociétés de réseau d'eau et d'électricité (SONEB et SBE) pour 7% et les collectivités locales pour 24% [Référence Internet SERHAU].

Au fil des années, depuis 1986, la SERHAU-SA, est devenu un producteur béninois important de plans d'aménagement et de cartes sur les villes du Bénin. Parmi ses productions, on peut citer entre autres des plans directeurs d'urbanisme, des plans d'aménagement régionaux et des atlas cartographiques. On verra, dans la deuxième partie de cette thèse, que la SERHAU-SA est également à l'origine du montage de Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou, outils qui ont été montés en parallèle des projets de registre foncier urbain.

africains. Son objectif est la facilitation des échanges et des investissements, la garantie de la sécurité juridique et judiciaire des activités des entreprises. [Référence Internet OHADA]

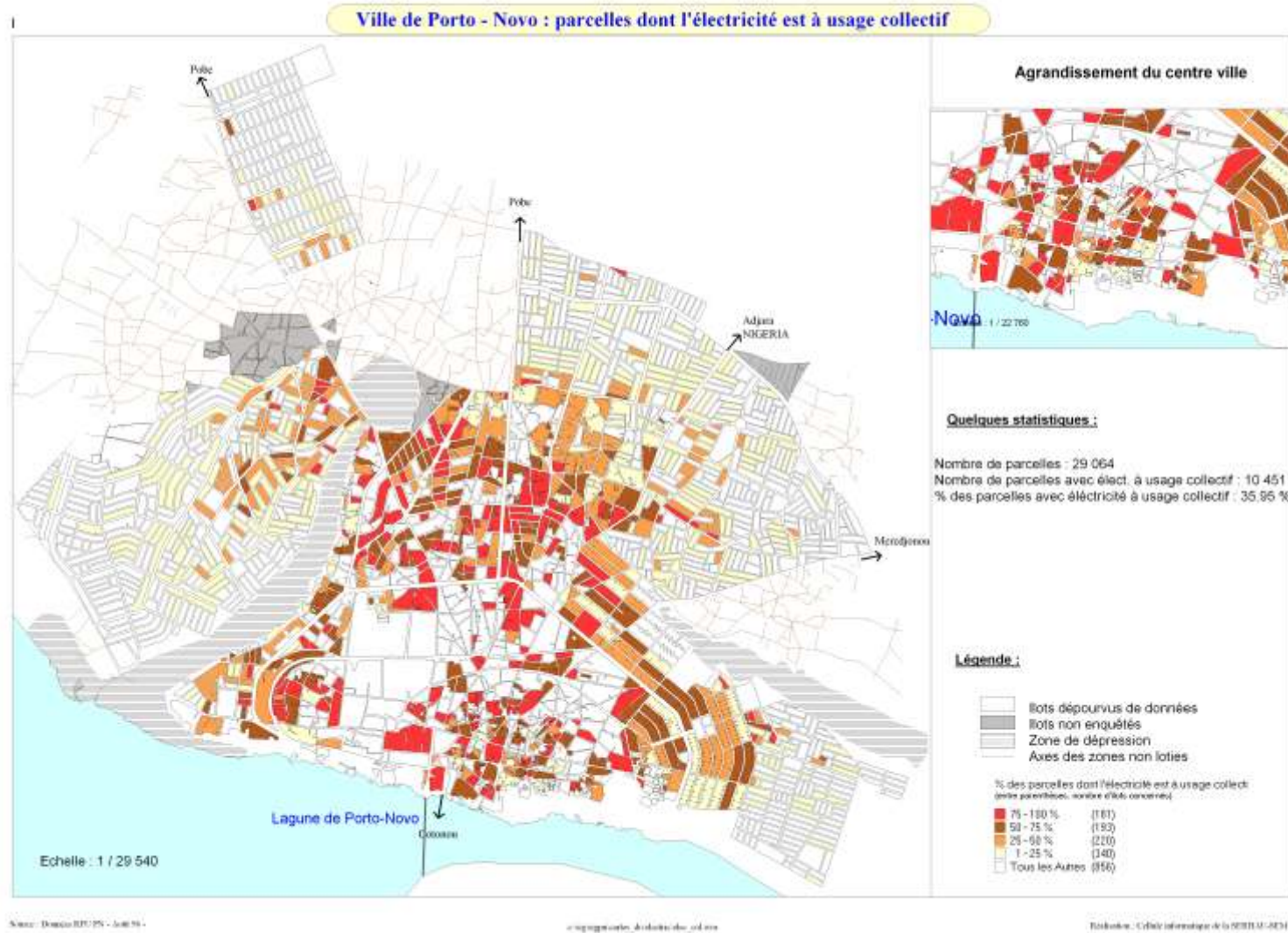
Ces travaux autour de l'information géographique sont élaborés au sein même de la structure par des agents permanents ou contractuels à partir de tables traçantes, matériels informatiques et de logiciels ainsi que de fonds de photographies aériennes dont la structure dispose dans ses locaux à Cotonou. Ces matériels et documentations ont pu être acquis sur fonds propres mais dans la grande majorité ils ont été obtenus par l'intermédiaire des financements des projets de développement (Projet FSP et Banque mondiale).

Entre 2005 et 2011, période de nos enquêtes de terrain, la grande partie de la production cartographique de la SERHAU-SA était élaborée par Alidou Sare. Recruté en 1995 par la SERHAU-SA, cet agent a une formation initiale d'analyste programmeur en informatique de gestion et un master en ingénierie informatique et réseau (IIR) (diplôme de l'Université Nationale du Bénin et de l'École Supérieure de Gestion d'Informatique et des Sciences de Cotonou). Il a acquis ses compétences en traitement de l'information géographique et cartographie sur le terrain et grâce à plusieurs stages : au système d'information géographique ArcGIS niveau ArcView organisé par Map GeoSystems en 2004, en conception de site Web dynamique à l'aide de la base de données MySQL et du langage PHP et en gestion des réseaux informatiques par le Centre d'éducation à distance du Bénin en 2003, aux techniques informatisées de gestion des projets au sein de Setym International à Abidjan en Côte-d'Ivoire en 2002 et à la planification opérationnelle et contrôle de projet au sein de Setym International à Casablanca au Maroc. Ses productions cartographiques sont reconnaissables, depuis plus d'une quinzaine d'années, par un encadrement aux bords arrondis des titres des cartes.

Les travaux autour de l'information géographique produits par la SERHAU-SA proviennent, également d'activités de sous-traitance à des consultants, des bureaux d'études ou auprès de l'IGN-Bénin.

La SERHAU-SA commercialise ses travaux de cartographie à des opérateurs privés à la recherche de cartes ou de plans de localisation d'une ville ou d'un quartier de ville. La SERHAU-SA propose également ses prestations rémunérées de production cartographique aux collectivités territoriales. D'après nos enquêtes de terrain, la SERHAU-SA ne dispose pas de grille tarifaire par rapport à telle ou telle production de document. Les prix pratiqués sont le résultat d'une négociation entre le client et le prestataire et le degré de personnalisation du document à produire.

Extrait 4 : Publication cartographique de la SERHAU-SA



b) Procédures de lotissement et études techniques préalables : l'intervention de cabinets de géomètres et la disponibilité (potentielle) de plans parcellaires numériques

Le recours important au lotissement comme modalité d'aménagement des quartiers et des périphéries urbaines (Chapitre 1.2.2 b) a permis la production d'un stock d'informations relatives au découpage parcellaire et à la propriété foncière de la région du Sud-Bénin. Cette somme d'informations est dispersée entre plusieurs opérateurs (IGN et cabinets de géomètres).

Le premier jeu de documents des travaux de lotissement est issu de l'étape technique d'*état des lieux*. La finalité de ces travaux est la retranscription de l'organisation du parcellaire d'un quartier sous forme d'un plan d'ensemble de la zone à lotir et l'identification des présumés propriétaires de la zone (« présumés » car ils ne possèdent aucun titre juridiquement valable d'après le droit positif béninois pour justifier de leur propriété). Ces plans sont construits à partir de données de levés de mesure sur le terrain à l'aide d'appareils topographiques, le plus couramment, de type « stations totales ». Chaque parcelle identifiée est matérialisée sur le plan possédant un système de coordonnées rectangulaires par un objet polygonal et un code unique appelé « code d'état des lieux ». Les bâtiments sont représentés par un croquis qui détermine leur emprise au sol dans la parcelle.

Extrait 5 : Plan d'état des lieux produit au cours de la procédure de lotissement



Source : extrait du plan d'état des lieux du lotissement d'Awake- commune d'Abomey-Calavi - 2010.

Techniquement, l'identification des « présumés propriétaires » est menée parallèlement à la procédure des levés topographiques sur le terrain. Les informations sont collectées à partir d'un sondage des occupants qui ont été préalablement informés du jour de passage des équipes de géomètres sur le terrain et invités à être présent lors des travaux de recensement pour décliner leur identité et à partir d'une lecture de plaque en métal sur un pieu planté au milieu de la parcelle ou clouée sur un tronc d'arbre à l'entrée du domaine foncier et qui porte des éléments d'information sur la personne qui revendique la propriété du terrain.

Planche photographique 10 : Plaques de renseignement au niveau des parcelles de terrain vides, partiellement construites ou habitées



1- Plaque plantée dans un terrain cultivé (Adjarra 2011). 2- Plaque plantée dans une parcelle en friche (Abomey-Calavi 2010). 3- Plaque d'identification de la présence d'un titre foncier plantée au milieu d'une parcelle en friche (Adjarra 2011). 4- Identification sur un mur de parcelle des références d'un titre foncier (Abomey-Calavi 2010). 5- Identifications du propriétaire et ses contacts peintes sur un mur de parcelle non habitée (Cotonou 2010). 6- Plaque adossée à un mur de parcelle habitée (Abomey-Calavi 2010). (Clichés Kpogbemebou E. et Charles-Dominé J.)

Les informations sur les limites des domaines fonciers sont produites par les présumés propriétaires présents ou par la matérialisation des sommets de parcelles par des piquets en bois.

L'ensemble des données collectées est organisé sous forme de listing à partir du numéro de levé à l'état des lieux qui renvoie au plan. Les éléments informatifs du listing portent sur le nom et le prénom du propriétaire ou de la collectivité familiale, parfois son adresse de résidence et sa profession, la surface de la parcelle en m², si elle est bâtie et si elle détient un Titre Foncier.

Extrait 6 : Inventaire des présumés propriétaires lors d'une opération d'état des lieux

N° Etat des Lieux	NOMS ET PRENOMS	ADRESSES	SURFACES	OBSER- VATIONS
0001	GBESSEMEHLAN Gohounsi		604 m ²	
0002	GUINNAKOU Ferdinand	C/847 Tel31-42-47 S/C NOUTAI Raphaël Tel: 21-21-88 P/Novo	1325 m ²	
0003	SAIZONOU Bertille	Institutrice Qtier Adankomey	1286 m ²	
0004	HOUSSOU Ahoton Pierre	Village Anagbo	743 m ²	
0005	LALI Tonansé Hountondji	Qtier Anagbo Tobo	524 m ²	
0006	HOUSSOU Ahoton Pierre	Gérisseur Traditionnel Malanhou	431 m ²	

Source : Répertoire des présumés propriétaires du lotissement du village d'Aglogbé – commune d'Adjarra – 2005.

Le deuxième jeu de documents issu de la procédure de lotissement découle de l'étape de **recasement**. Cette étape consiste en la restructuration du parcellaire de base à partir de parcelles groupées dans des îlots desservis par une voirie et en tenant compte du dégagement de superficies pour l'emplacement d'équipements primaires. Les documents produits à cette étape de la procédure sont un nouveau plan parcellaire et son listing de propriétaires fonciers classés par îlot et pour lesquels on retrouve le code attribué à l'état des lieux. Ces deux derniers documents sont sensés être la retranscription de la structuration et de l'organisation foncière du quartier à l'achèvement définitif de la procédure de lotissement.

Par ailleurs, l'utilisation dans les plans d'un système de repérage à partir de coordonnées géographiques établies d'après des normes techniques officielles offre la possibilité de lire la documentation cartographique par rapport à des référentiels communs. Cette utilisation de système de repérage permet, également, de compiler les différents projets de lotissement les uns avec les autres et, au-delà, de pouvoir appréhender l'organisation et la structuration foncière dans un vaste territoire régional.

Extrait 7 : Plan de recasement d'une opération de lotissement



Source : Plan de recasement du lotissement de Sémé-Okoun site 1 – commune de Sémé-Podji – 2007.

Extrait 8 : Inventaire de recasement des propriétaires fonciers

Cabinet IRTC
Tél : 21-51-51 Porto-Novo

LOTISSEMENT : GUEVIE-DJEGANTO
TRANCHE B
Coefficient de Réduction : 39 %

ILOT N° 54

Date _____

N° D'ORDRE	Piles	E.L N°	NOMS ET PRENOMS	Nbre de Piles	SURFACES EN m²				Frais de surecase- ment	légende	OBSERVATIONS
					APPORT	RED.	ATTRIB.	ECARTS			
1. →	a. →	966	AHISSOU Wada Houndégla		3067	1871	554		-	SVR	R
2. →	b. →	989	HODONOU Aimé		887	541	541	+0			
3. →	c. →	988	ASSOGBA Kpédékpa Gaston		1100	671	671	+0			
4. →	d. →	993	GBADAMASSI Amoussa		647	395	395	+0	-		
5. →	e. →	992	GBADAMASSI Amoussa		600	366	381	+15	+22 500 F		
6. →	f. →	1373a	DANSOU Pascaline		600	366	369	+3	+4 500 F	C	
7. →	g. →	953	NOUHOUMON Dossou		510	311	311				
8. →	h. →	996	HODEHOU Dossou Nouhoumon		1840	1122	301	-821			
9. →	i. →	996	HODEHOU Dossou Nouhoumon			821	570	-251	-		Reste dans l'lot 32

Légende : Pa= Petit apport, B= Bâti, C= Création, R = Recasé, SVR= Sinistré des voies et réserve

Source : Répertoire de recasement du lotissement de Guevié-Djeganto – commune de Porto-Novo – 2005.

En 1978, sous le régime du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) de Kérékou et l'engagement du gouvernement socialiste d'accélérer les procédures de création immobilière, la supervision et les travaux techniques de lotissement étaient conduits par deux établissements publics à caractère commercial et industriel : l'Institut National de Cartographie (INC) d'une part et la Société Nationale de Gestion Immobilière (SONAGIM)

d'autre part. Ces deux sociétés bénéficiaient d'une subvention de l'État et du reversement direct de différentes taxes d'aménagement foncier dû par parcelle lotie.

La SONAGIM était chargée de concevoir les plans de lotissement, de les appliquer sur le terrain et de recaser les propriétaires terriens recensés à l'état des lieux. L'INC s'occupait spécifiquement de l'établissement des plans d'état des lieux. Dans la pratique et au fil des années, la SONAGIM avait mis la main sur toute la procédure [N'BESSA B., OKOU C., TOSSA J. et VENNETIER P. in VENNETIER P. 1989, page 85]. Devenue Société de Construction et de Gestion Immobilière (SOCOGIM) en 1990, cette société d'État fut dissoute en 1992 à la suite de la révélation d'une très mauvaise gestion [BOURDON D. et TONATO J. 1998, LASSISSI S. 2006, page 270] et dans la perspective de libéraliser le secteur des lotissements fonciers, comme d'autres pans de l'administration publique avec l'application des plans d'ajustement structurels.

À partir de cette date, le respect des procédures a été restauré et les travaux de lotissement ont fait l'objet du lancement d'appels d'offre portant sur deux lots : un travail pour les géomètres-topographes et un travail pour les urbanistes [BOURDON D. et TONATO J. 1998].

Cette libéralisation du secteur du lotissement a permis de faire entrer dans la procédure différentes structures spécialisées qu'elles soient publiques, privées ou mixtes et à faire jouer entre elles une concurrence. Dans les travaux de topographie, à côté de l'Institut de Géographie Nationale (IGN), vont, ainsi, évoluer les cabinets de géomètres privés. Il s'agit, au Bénin, d'établissements privés régis par un ordre de métier (régé par le décret n°91/49 du 29 mars 1991). Les géomètres reçoivent l'agrément préalable de l'ordre et leur installation en cabinet privé est subordonnée à un arrêté d'autorisation du ministre chargé de l'Urbanisme [OLOUDE B. 1999]. Dans les travaux d'urbanisme, à côté de la SERHAU, société semi-publique spécialisée dans les travaux urbains (Chapitre 2.2.2 b), vont exercer des bureaux privés d'urbanisme, établissements régis par un ordre de métier (décret n°83/388 du 1^{er} novembre 1983) [SERHAU-SA 2000 c].

Depuis 2003 avec l'instauration de la décentralisation, l'équipe de professionnels en charge des travaux du lotissement est désignée le plus souvent par appel d'offre lancé par la commune qui est le maître d'ouvrage. Les tâches à accomplir et le contenu de la base documentaire à produire font l'objet d'un document contractuel sous la forme d'un marché enregistré et avisé en préfecture (organe de tutelle des communes). Les structures recrutées sont rémunérées par les communes, sur la base unitaire du nombre de parcelles recasées.

Dans la validation de l'exécution de ces marchés, les prestataires de services recrutés ont l'obligation de rendre au maître d'ouvrage, en un certain nombre d'exemplaires, les différents documents préparatoires à la mise en œuvre du lotissement et notamment les plans d'état des lieux et de recasement et les listings des présumés propriétaires.

Dans les travaux de lotissement, les populations sont représentées par un « comité de lotissement ». Constitué d'un minimum de trois membres, le rôle de ce comité est un travail d'assistance des géomètres. En raison de leur connaissance du terrain, ces membres interviennent notamment pour apporter leur témoignage en cas de litige.

La documentation des lotissements existe donc de longue date sous une forme traditionnelle de document papier et de tirages de plans. A partir de 2005 environ, nous avons

constaté, lors de nos enquêtes, que les divers opérateurs dans les travaux de lotissements (cabinets de géomètre, IGN, cabinets de géomètres, bureau d'urbanisme) se sont mis à concevoir les cartes de travail à partir de logiciels informatiques (AUTOCAD, MICROSTATION), et nous avons pu expérimenter la faisabilité technique de leur intégration dans un SIG.

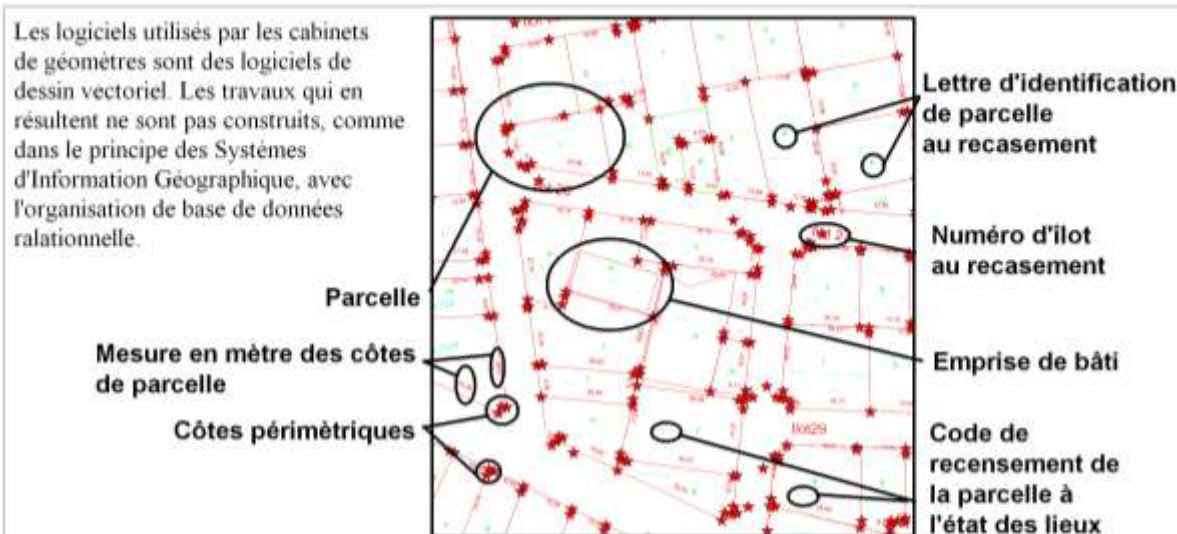
Extrait 9 : Plan d'état des lieux et plan de voirie et d'équipement d'un projet de lotissement



Source : Documentation des études techniques du lotissement de Hahamey (commune d'Adjarra), Cabinet de géomètre Moussedikou, Porto-Novo, 2005.

L'ensemble de la documentation issue des études techniques des lotissements constitue une exceptionnelle source d'information foncière des territoires de la région du Sud-Bénin. Cette documentation porte, comme nous venons de le voir, à la fois sur les formes et la structuration du parcellaire et sur l'identité des occupants des domaines fonciers. L'utilisation d'une même codification pour désigner soit un objet cartographique sur les plans (d'état des lieux et de recasement) soit un « individu » dans les listings, permet une approche technique similaire à celle d'un système d'information géographique où des éléments graphiques renvoient à des informations alpha-numériques et réciproquement (Document 5).

Document 6 : Données informatives des plans numériques de lotissement et démarches pour leur exploitation dans un Système d'Information Géographique



L'extrait ci-dessus a été obtenu par l'ouverture dans le logiciel MapInfo du fichier de format Autocad du plan de lotissement de Djegan-Daho (Porto-Novo). La traduction du fichier (lotissement_djeganto_2.dwg) récupéré chez le cabinet de géomètres IRTC a généré 7 tables MapInfo contenant à la fois un nombre d'objets variés et des objets de nature différentes (texte, symbole, segment, objet surfacique).

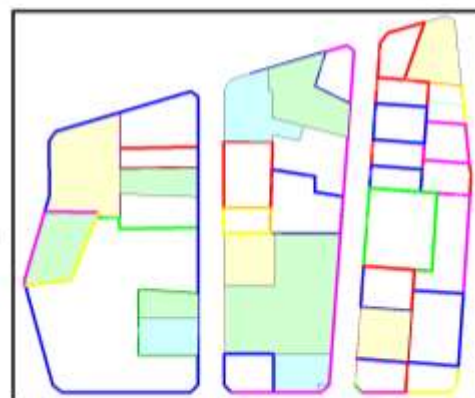
table générée	nombre d'objets	nature des objets
lotissement_djeganto_2_Polygo.tab	10	texte, objet surfacique
lotissement_djeganto_2_Parcell.tab	12 697	texte, objet surfacique, segment, symbole
lotissement_djeganto_2_N_par.tab	904	texte, objet surfacique, symbole
lotissement_djeganto_2_N_EL.tab	939	texte, objet surfacique, segment, symbole
lotissement_djeganto_2_Bâtiment.tab	42	objet surfacique, segment
lotissement_djeganto_2_2.0.tab	1	segment
lotissement_djeganto_2_2.1.tab	5	objet surfacique, segment

L'exploitation du travail du cabinet de géomètre dans une configuration de Système d'information Géographique nécessite un long travail préparatoire.

1 - tri et nettoyage des tables : il s'agit de restructurer les tables autour d'un unique type d'information (îlot, parcelle, bâtiment). Cette étape implique de supprimer des objets parasites et de déplacer certains objets d'une table à l'autre.

2 - dessin : il s'agit de matérialiser sous forme d'objet surfacique unique les informations graphiques correspondant à un objet îlot, un objet parcelle ou un objet bâtiment.

3 - renseignement : il s'agit d'introduire dans la base de données relative aux objets matérialisés les différentes informations qui leur sont allouées (numéro d'îlot, numéro de parcelle, numéro de recensement à l'état des lieux).



Le parcellaire issu de la traduction brute du fichier du géomètre est en fait composé d'un amalgame différents de segments et d'objets surfaciques, ce qui empêche d'informer les objets.

Pour réaliser les premiers SIG fonciers (RFU) des communes du sud-Bénin, il a donc fallu démarcher individuellement ces différents opérateurs urbains pour réunir la documentation

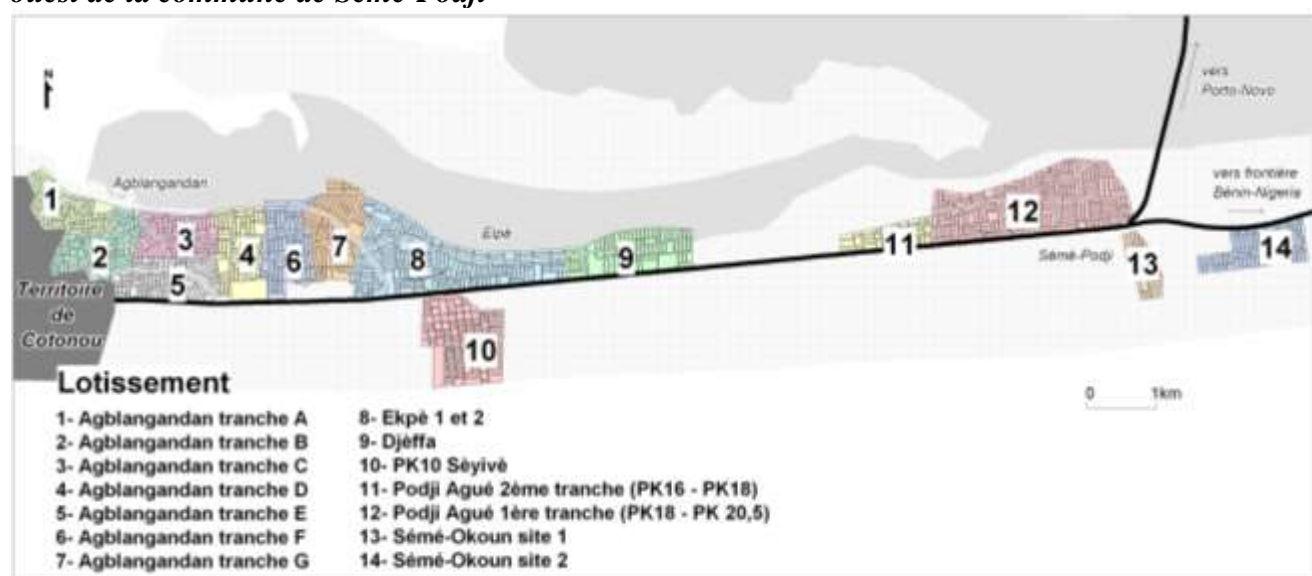
produite sur une même commune. Le tableau ci-après résume les démarches entreprises, dans le cadre de mes fonctions d'assistance à la mairie de Sémé-Podji, pour récupérer les plans de lotissement de la zone Sud-Ouest de la commune de Sémé-Podji. Bien qu'étant une de ses prérogatives de gestion, la Mairie et son service des affaires domaniales ne possédait qu'un seul plan de lotissement de cette zone. Pour pouvoir exploiter la documentation technique des lotissements afin de constituer un plan parcellaire de base pour l'outil RFU, avec le chef de la Cellule RFU nous avons adressé des courriers de requêtes et nous nous sommes déplacés personnellement auprès des services de l'IGN-Bénin et de différents bureaux d'urbanisme et cabinets de géomètres.

Tableau 9 : Synthèse des travaux de collecte des plans de lotissement pour l'établissement de la cartographie parcellaire de la commune de Sémé-Podji

n°	Lotissement	Lieu de récupération du plan
1	Agblangandan tranche A	Bureau d'urbanisme Espace 20-20 (Porto-Novo)
2	Agblangandan tranche B	Cabinet de géomètres Antoine Dossou (Cotonou)
3	Agblangandan tranche C	IGN-Ouémé (Porto-Novo)
4	Agblangandan tranche D	Bureau d'urbanisme Espace 20-20 (Porto-Novo)
5	Agblangandan tranche E	Bureau d'urbanisme Espace 20-20 (Porto-Novo)
6	Agblangandan tranche F	Bureau d'urbanisme Espace 20-20 (Porto-Novo)
7	Agblangandan tranche G	Cabinet de géomètres Basile O.Adéyé (Porto-Novo)
8	Ekpé 1 et 2	Cabinet de géomètres Antoine Dossou (Cotonou)
9	Djèffa	Cabinet de géomètres Basile O.Adéyé (Porto-Novo)
10	PK10 Sèyivè	Plan disponible à la mairie
11	Podji Agué 2 ^{ème} tranche	IGN-Ouémé (Porto-Novo)
12	Podji Agué 1 ^{ère} tranche	Plan disponible à la mairie
13	Sémé-Okoun site 1	Bureau d'urbanisme Archi-Coop (Cotonou)
14	Sémé-Okoun site 2	Bureau d'urbanisme Archi-Coop (Cotonou)

Source : enquête personnelle, 2010.

Figure 25 : Mosaïque des projets de lotissement sur le territoire – exemple le territoire sud-ouest de la commune de Sémé-Podji



Source : Cellule du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji, 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le deuxième document de la page précédente illustre les potentialités d'exploitation liées aux géo-référencement de la documentation produite. On a fait apparaître grâce à ces éléments informatifs sur un même fond de carte de la commune de Sémé-Podji, la situation de chacun des projets de lotissement. Le résultat montre la configuration d'un patchwork de projets de lotissement. La collecte de la documentation des géomètres et son exploitation permettent de disposer sur cette partie de l'espace communal d'une base de connaissance sur le foncier qui est homogène et de grande précision dans les découpages.

Nous avons ainsi à faire à une documentation foncière numérique qui est « théoriquement » intégrable, grâce à l'attribution d'une projection géographique identique, dans un unique système d'information géographique numérique. Mais ces plans dispersés demeurent souvent au stade de « potentiel » pour l'information géographique communale, car chaque cabinet gère ses plans de manière commerciale. Les géomètres ont juste l'obligation de remettre les plans sous forme papier, et ce après avoir été payés de leur prestation par la mairie commanditaire du lotissement. Dans la pratique, compte tenu des retards ou des non-paiements, ou encore du manque de suivi des services techniques municipaux ne cherchant pas à capitaliser la documentation foncière (Chapitre 6.1.2), plusieurs opérateurs des lotissements pratiquent une rétention de leurs données collectées.

c) Des projets sectoriels à l'origine de productions d'informations urbaines numériques qui restent cloisonnées

Ce troisième point, comme annoncé plus haut, s'intéresse à l'information géographique produite dans le cadre de projets urbains sectoriels. Pour appréhender ces autres types d'intervenants dans la production d'informations géographiques au Bénin, nous allons présenter deux financements qui ont concerné les communes de Cotonou et Porto-Novo. Le premier projet étudié porte sur la conservation et la réhabilitation des sites du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo. Le second concerne l'organisation de la pré-collecte des ordures solides et ménagères du territoire de Cotonou. Ces deux projets, montés avec l'aide de bailleurs étrangers, sont à l'origine de la constitution de bases de données thématiques localisées avec la mise en place d'outils d'exploitation. Nous allons, par rapport à ces deux projets, analyser les identités des intervenants et les choix méthodologiques de traitement de l'information générée. Nous allons, ensuite, avec le recul de quelques années par rapport à la fin des premiers financements, évaluer comment ont été appropriés les bases de données à l'échelle locale ainsi que leur outil d'exploitation.

L'inventaire du patrimoine de Porto-Novo de l'Ecole du Patrimoine Africain

Le chantier d'élaboration d'une base de données sur le patrimoine de la ville s'est inscrite dans la composante A « *Renforcement des capacités de gestion municipale* » et le volet « *Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo* » de la première phase du *Programme de Gestion Urbaine Décentralisée* (PGUD). L'exécution de cette composante et de ce volet du grand projet urbain national financé en majeure partie par les crédits de la Banque mondiale et l'aide au développement de la France avait été confié à la SERHAU-SA dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée. De par ses attributions, la SERHAU-SA

avait lancé, par appel d'offre, un concours d'études. Après une procédure administrative de candidatures et d'évaluation des offres, le groupement constitué par l'École du Patrimoine Africain (EPA) et l'École Africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme de Lomé (EAMAU) avait remporté le marché.

L'EPA, dont le siège est à Porto-Novo, est un établissement universitaire à vocation de formation et de recherche, spécialisé dans la conservation et la médiation du patrimoine culturel mobilier et immobilier. Cette structure a été créée en 1998, suite à un accord entre le Centre International d'Études pour la Conservation et la Restauration des Biens culturels (ICCROM) et l'Université Nationale du Bénin en association avec l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne et qui travaille avec 26 pays d'Afrique sub-saharienne [GODONOU A. 2005]. Nous avons déjà présenté plus haut, au chapitre 2.1.2.c, l'EAMAU de Lomé, la grande école panafricaine d'urbanisme avec ses nombreux partenaires scientifiques internationaux.

L'objectif général du sous-projet *Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo* était d'amorcer une dynamique de réhabilitation du patrimoine de la ville par le biais d'opérations-pilotes démonstratives et de proposer des stratégies et des mécanismes d'incitation en se basant sur l'approche proposée dans l'ouvrage *Porto-Novo, ville d'Afrique Noire* [SERHAU-SA 2003]. Cet ouvrage, publié dans les collections de l'ORSTOM, en 1988 avait été conduit par Alain Sinou, professeur l'Université Paris 8 et Bachir Oloudé, urbaniste et alors directeur général de la SERHAU-SA. La méthodologie de l'exécution du projet était définie dans un plan d'action en quatre phases. La première étape consistait à l'élaboration d'un inventaire et diagnostic physique et institutionnel du patrimoine historique de la ville. C'est pour cette première étape qu'a été lancé un travail d'organisation d'une base de données localisées [GODONOU A. 2005].

Les travaux de l'étude confiés au consortium EPA-EAMAU ont commencé en septembre 2001. Ils ont été à l'origine de la passation d'une vaste enquête de terrain qui était orchestrée depuis les locaux de l'EPA à Porto-Novo. Parmi les enquêteurs se retrouvaient presque essentiellement des étudiants d'Histoire de l'Université d'Abomey-Calavi et de l'EAMAU de Lomé ainsi que quelques stagiaires de l'Université Paris 8. À l'issue des travaux de terrain qui ont duré deux mois environ, 597 éléments du patrimoine architectural et urbanistique de la ville en général et l'ancien noyau administratif et colonial ont été recensés. Pour chacun des sites un album photo était créé et une fiche d'observation remplie permettant de disposer, outre d'éléments de localisation des sites, de nombreux critères qualitatifs d'après une grille de lecture élaborée autour de 6 grandes catégories : le patrimoine royal, le patrimoine lignager ou concessionnaire, le patrimoine afro-brésilien ou *aguda*, le patrimoine colonial, le patrimoine religieux et le patrimoine paysager. Les sites étaient évalués, ensuite, par rapport à différents éléments de son architecture et de son statut juridique. Nous avons retranscrits, dans le tableau 11 ci-dessous, la grille d'observation utilisée par les enquêteurs sur le terrain. La localisation des différents sites était effectuée à partir de coupures de plan parcellaire de la ville élaborées par l'IGN-Bénin (Chapitre 2.2.1.c) et selon le système de renseignement numéro de quartier, numéro d'îlot et lettre de parcelle.

La base de données issue de ce recensement a été informatisée et traitée dans le logiciel de système de gestion de bases de données relationnelles Access. Des cartes ont été produites à

partir de ce vaste travail d'inventaire et diffusées dans plusieurs rapports du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) [SERHAU-SA 2003].

Nous avons pu remarquer, lors de l'expertise de la documentation, que ces documents cartographiques ont été élaborés à partir d'un logiciel de dessin, en l'occurrence, Adobe Illustrator et sur la base d'un fond des ilots numérisé de la ville. Ainsi bien que le projet ait pu publier des cartes à partir de leurs travaux, il n'a pas été construit de Système d'Information Géographique et donc un outil permettant d'établir un lien dynamique entre les sites recensés sur le terrain et leur situation géographique sur un plan numérique de la ville. Ce choix méthodologique est incompréhensible sachant que la SERHAU-SA, maître d'ouvrage délégué du projet, est par ailleurs, à la même période, le principal pourvoyeur d'information géographique numérique urbaine au Bénin. À la suite d'un entretien auprès du responsable informatique de la SERHAU-SA en 2011, nous avons appris que le personnel de la SERHAU-SA n'avait pas été sollicité, par sa hiérarchie, pour appuyer techniquement l'exécution de ce projet. Il s'est opéré, selon plusieurs sources d'information regroupées, une gestion quasi-personnelle de ce projet par le directeur général de la SERHAU-SA d'alors et les membres de l'EAMAU impliquées dans les travaux.

Que sont devenues les bases de données à la fin du projet ? Pourtant commanditaire de l'étude, la SERHAU-SA ne possède, en 2011, aucune sauvegarde des travaux des bases de données constituées. Cet important travail de recensement est resté dans les locaux de l'EPA à Porto-Novo sans être mis en valeur au-delà des quelques cartes de situation qui avaient été publiées à l'issue immédiat du projet en 2002. Le personnel permanent de l'EPA n'était, en fait, pas formé ni à la mise à jour de la base de données ni au logiciel Adobe Illustrator (logiciel utilisé pour la cartographie).

C'est seulement en 2008, soit 6 ans après la fin du projet, avec le contexte de la création de la *Maison du Patrimoine et du Tourisme de Porto-Novo*⁸ que les travaux menés au cours du projet ont pu être exploités de façon opérationnelle. Le recrutement fortuit comme directeur du centre d'un ancien stagiaire de l'EPA, enquêteur pour le projet de 2002 et nouvellement jeune docteur en Histoire de l'Art de l'Université de Trier (Allemagne), a permis, à partir de différentes sauvegardes de travail que ce dernier avait personnellement fait à l'époque de son stage, d'utiliser pour le compte de la mairie les bases de données conçues. Ce sont des échanges avec l'équipe universitaire du Laboratoire Population Environnement Développement menés à travers les financements de l'Association Internationale des Maires francophones (AIMF) pour le projet *Géomatique et aides à la décision municipale* (coordination E. Dorier) entre 2008 et 2009 (Chapitre 2.1.1.b) qui ont permis, ensuite, d'apporter les solutions techniques pour exploiter la base de données à travers un Système d'Information Géographique (SIG). En 2012, le directeur de la *Maison du Patrimoine et de Tourisme de Porto-Novo* utilisait régulièrement la base de données géographiques sur le patrimoine pour l'élaboration de cartes. Il avait, également, entrepris une mise à jour des

⁸ Il s'agit d'une direction municipale dont l'organisation du service a été fortement appuyée par la coopération décentralisée entre la ville de Porto-Novo et la communauté urbaine du Grand Lyon. Son établissement fait suite aux recommandations de l'étude « Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo ».

éléments de la base de données à partir d'une grille d'observation étoffée et intégrer de nouveaux éléments.

Tableau 10 : Structure de la base de données sur les sites du patrimoine de Porto-Novo du Projet Réhabilitation de patrimoine historique de Porto-Novo

Localisation	Quartier, Ilot, parcelle, rue, entrée de parcelle, autres précisions	
Identification	Nature du patrimoine	Monument, ensembles, sites ou paysage culturel (intentionnel, évolutif, associatif)
	Fonction	→ Ancienne : administrative, politique, résidentielle, religieuse, commerciales, autres → Actuelle : administrative, politique, résidentielle, religieuse, commerciales, abandonnée, autre
	Type	Royal, lignager, afro-brésilien, colonial, paysager, religieux, archéologique
	Importance	→ historique (grande – moindre) → spatiale (grande – moindre) → plastique (grande – moindre) → hiérarchique (grande – moindre) → symbolique (grande – moindre) → période de construction → période d'activité
Caractéristiques	Structure	Superficie approximative, Non-bâti, aménagé, emplacement (initial, déplacé, imprécis)
	Vestiges matériels associés	Mobiliers, immobiliers, naturels, autres
	Vestiges intangibles	Contes et légendes, chansons, rites, litanie, autres
	État général de conservation	bon, mauvais, très mauvais, modifié/ dénaturé, reconstruit, original
Statut juridique	Type de propriété	Publique, privée individuelle, privée collective, autre
	Gestion	Publique, privée mixte, autre
	Classement sur liste	Locale, nationale, liste indicative, patrimoine mondial

Extrait 10 : Publication du Projet de réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo



Source : Ecole du Patrimoine Africain, 2002.

Un SIG sur l'assainissement à Cotonou monté par l'ACDI

Le projet d'organisation de la pré-collecte des ordures ménagères de la ville de Cotonou s'inscrit dans les travaux du *Programme de Gestion des déchets solides et ménagers* (PGDSM). Il s'agit au départ d'un programme national sur l'environnement et l'urbanisme visant à améliorer la collecte et le traitement des ordures ménagères des villes de Porto-Novo et Cotonou. Après une phase d'études de faisabilité, l'Agence canadienne de développement international (organisme de coopération canadienne - ACDI) avait décidé d'appuyer financièrement et techniquement le projet pour la ville de Cotonou.

Dans les financements octroyés pour le territoire de Cotonou de la part d'ACDI, il y a deux projets distincts qui concernent la filière des déchets solides et ménagers (DSM), chacun se concentrant sur deux parties de la filière. Le premier projet se situe à l'amont de la filière à savoir l'organisation de la pré-collecte. Le second se positionne au bout de la filière et concerne la création d'une décharge municipale. Le sous-projet qui nous intéresse ici, à l'origine de la constitution d'un outil impliquant de l'information géographique numérique, est celui situé en amont de la filière. Ce sous-projet a été mené entre 2004 et 2008 avec donc une contribution financière de l'ACDI et avec comme partenaire d'exécution (maître d'ouvrage délégué) Oxfam Québec. OXFAM Québec est un organisme non gouvernemental (ONG), sans but lucratif, non confessionnel et non partisan. Fondé en 1973, l'ONG canadienne fait partie de « la famille Oxfam » dont la maison-mère est basée en Angleterre.

Le siège du projet PGDSM se situait dans les mêmes bâtiments que celui de l'ONG Oxfam Québec dans le quartier Haie-Vive à Cotonou. C'est dans ces locaux, en dehors donc des services ministériels de l'urbanisme et des services municipaux, qu'a été monté un Système d'Information Géographique sur Cotonou. L'objectif de la mise en place de cet outil informatique était de donner les moyens techniques à la mairie de Cotonou de gérer les activités des structures de pré-collecte (il s'agit dans le cas du Bénin d'établissement avec un statut local d'ONG) en leur définissant une zone d'intervention sur le territoire communal et en évaluant avec précision leur charge de travail et leurs points de regroupement des ordures. Il s'agissait, également, à travers l'outil SIG, d'informatiser la gestion de l'abonnement des ménages à ces structures de pré-collecte.

L'outil a été construit par des personnels recrutés et formés par le projet et sous la supervision d'un chef de projet expatrié de nationalité canadienne également directeur de la représentation Oxfam-Québec au Bénin.

L'outil mis en place est conçu à l'échelle de la parcelle de terrain. Deux principales bases d'informations ont été élaborées. La première porte sur l'organisation de l'habitat et la production de déchet solide et ménager au niveau de la parcelle. La seconde base de données porte sur les établissements. La structuration de la table d'informations reliée à ces deux bases de données est détaillée dans les tableaux 11 et 12 ci-dessous.

Les différentes informations de ces bases de données ont été recueillies par les ONG de ramassage des ordures lors de leurs travaux de terrain pour collecter l'argent des abonnements. Chaque mois, munis d'une fiche d'observation, les agents de ces ONG effectuent des mises à jour par rapport au statut de chaque parcelle située dans leur zone d'intervention. Ces fiches d'observation sont ensuite regroupées et envoyées au siège du projet PGDSM qui, à son tour, met à jour les informations dans la base informatique. Le

traitement des informations sur les parcelles et les établissements est mené avec le logiciel de système de gestion de bases de données relationnelles Access. La base de données « parcelles » comptait, en mai 2010, 66 365 enregistrements, celle sur les établissements, à la même date, 20 669 enregistrements.

Tableau 11 : Structure de la base de données « parcelle » des travaux du PGDSM

Tête de colonne	Exemple 1	Exemple 2
Adresse Quartier Ilot Parcelle	111-43-a	115-75-m
Nombre de ménage	6	1
Nombre de ménage abonné	6	1
Tarif mensuel	3000	1500
Date de prestation	01/01/1998	01/01/1998
Type d'occupant	1 (résidentiel)	5 (garage)
Redevance perçue	9000	4500
Type de payeur	1 (régulier)	1 (régulier)
Fréquence	3	3
Quantité	2 (B)	2 (B)
Abonnement potentiel	4 (abonné)	4 (abonné)
Structure	OLAK	BVM

Tableau 12 : Structure de la base de données « établissement » des travaux du PGDSM

Tête de colonne	Exemple 1	Exemple 2
Adresse QIP Nom de la table	256-119-r	431-169-b
Nom	Bar Africain (ETS)	Cabinet médical du Marché
Secteur économique	Commerce	services à la collectivité
Sous secteur économique	restaurant/hôtel/buvette	services fournis aux ménages
Type d'activité	débit de boisson	services médicaux
Activité	bar	Vétérinaire
Type de déchet	Normal	déchet bio médicaux
Abonné	Non	Non

La base cartographique des données collectées correspond à un plan parcellaire numérique adressé qui est exploité dans le logiciel de SIG MapInfo. La documentation a été conçue à partir de fichiers acquis auprès de l'IGN-Bénin. Les fichiers obtenus auprès de l'IGN-Bénin par le projet PGDSM sont ceux présentés plus haut dans le chapitre 2.2.1.c et élaborés dans le logiciel de dessin MicroStation. Le travail de restructuration de ces fichiers (pour rappel la matérialisation des représentations de parcelle en objet surfacique) a été entrepris par le projet PGDSM. En interrogeant les acteurs impliqués dans le PGDSM et les agents –techniciens de la SERHAU-SA, nous avons pu voir que chaque structure était au courant des travaux de l'une et de l'autre. Plusieurs rencontres avaient même eu lieu entre les responsables de la SERHAU-SA et ceux du PGDSM durant les années 2004 et 2006 mais aucun accord n'avait été conclu pour coordonner leurs activités qui ont été menées en parallèle. L'expertise des deux bases de données cartographiques que j'ai menée en 2007 a montré une parfaite superposition entre les deux travaux. Un doute légitime subsiste : a-t-il été opéré un unique

travail de restructuration des fichiers de l'IGN-Bénin et deux facturations ? Mes investigations sur le terrain ne m'ont pas permis d'apporter des éléments de réponse à ce questionnement. Les discours des deux structures attestent qu'il y a bien eu des travaux indépendants.

En 2010, l'outil SIG mis en place à travers le projet était, de façon progressive, transmis à la Direction des Services Techniques (DST) de la mairie de Cotonou auprès du service en charge de l'assainissement. Sur les financements du projet, quelques agents municipaux de ce service technique ont bénéficié de stage de formation à la géomatique en Europe. Ce processus de transmission de l'outil à la collectivité locale n'a impliqué aucun autre service ni aucune autre direction de la mairie et notamment pas le service en charge du Registre Foncier Urbain qui possédait déjà à cette date un outil d'information foncière et urbaine (Chapitre 4).

L'étude des deux projets urbains - *Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo* et *Projet de gestion des déchets solides et ménagers de Cotonou* - a montré, encore, la production d'informations géographiques urbaines en parallèle par des institutions internationales, nationales et locales chargées de l'urbanisme et qui fonctionnent de manière étanche, voire concurrente. Ces deux « projets » axés sur une thématique singulière de la gestion urbaine (patrimoine et déchet solide et ménager) ont élaboré ex-nihilo des bases de données géographiques peu connectées au départ avec les structures ordinaires de production d'informations géographiques (IGN-Bénin, SERHAU-SA, municipalité de Cotonou). Pour le projet de Porto-Novo qui est plus ancien, seule l'intervention fortuite d'acteurs singuliers est à l'origine d'articulations entre les phases de montage des bases de données et leur opérationnalité pour la gestion urbaine courante. Nous verrons au cours de la partie 3, avec l'exemple du Registre Foncier Urbain, que ces formes d'interventions personnelles jouent une part importante dans la réussite des projets autour de l'information géographique.

Ce deuxième chapitre a permis la mise en lumière des évolutions singulières dans la production et l'accessibilité de l'information géographique numérique au Bénin depuis les années 1990.

Ces évolutions découlent d'abord des progrès des technologies de l'information et de la communication, d'Internet et de leur diffusion en Afrique. Dans ce processus les institutions internationales et les organisations politiques sous-régionales africaines ainsi que des initiatives autonomes de l'État béninois ont eu des rôles important, en permettant de transcender les difficultés liées au faible niveau de développement du pays.

Dans l'étude des évolutions de la production à l'information géographique numérique, ce chapitre a soulevé, également, les effets liés à l'ajustement structurel du début des années 1990. Des organisations parapubliques souples avec autonomie financière grâce à leurs bailleurs internationaux (SERHAU-SA) et des opérateurs strictement privés comme les cabinets de géomètres ont émergé et sont devenus des acteurs de première importance dans la production d'informations urbaines et foncières. L'intervention de ces nouveaux acteurs, au-delà de la mise en circulation de nouveaux types de données, a transformé l'accès à la

documentation en concurrençant l'Institut National de Géographie, autrefois en situation de monopole, et en introduisant une valeur économique et marchande à l'information produite. Dans ce nouveau contexte d'évolution, nous avons pu mettre en évidence une grande dispersion des initiatives d'installation d'outil et de création de données sur les territoires urbains de la région du Sud-Bénin. Les travaux des nouveaux types d'intervenants, qui s'inscrivent dans le cadre de commandes spéciales et de projets, sont caractérisés par leurs à-coups et leur définition stricte dans le temps. Il en résulte des initiatives de production d'information géographique particulièrement étanches entre elles et avec une mauvaise articulation malgré les possibilités techniques de superposition, d'interconnexion et d'opportunités théoriquement offertes par le développement des outils SIG et des moyens de communication.

Conclusion Partie I :

En conclusion de cette première partie, le contexte d'évolution de l'information géographique numérique et ses outils au Bénin apparaît à la fois dynamique et particulièrement complexe.

Le premier chapitre a permis d'identifier, d'abord, une évolution dans un environnement très densément peuplé, en pleine transformation socio-spatiale autour d'un fort développement de l'urbanisation et avec des effets et des enjeux territoriaux importants liés aux risques naturels et à la superposition de différentes structures d'encadrement et de référents de légitimité de pouvoir. Ce dynamisme régional suscite, dans l'approche globale d'aménagement du Sud-Bénin, un réel besoin de disposer de connaissances en nombre, à jour et diversifiées. C'est à travers ces besoins singuliers que les Systèmes d'Informations Géographiques par leurs applications possibles et services offerts s'identifient comme des outils stratégiques pour les responsables en charge de la gestion des territoires et des orientations de développement spatial et de l'urbanisation de la région.

Le deuxième chapitre qui s'est intéressé à la production effective de l'information géographique a mis en évidence des conditions propices à l'essor des pratiques de l'information géographique. Avec la baisse des prix des matériels informatiques et des logiciels, l'amélioration du réseau Internet, la quantité de l'information géographique potentiellement disponible est plus grande et variée et, techniquement, son usage est plus simple et à la portée de plus d'acteurs. On peut disposer, par exemple, pour Cotonou, à partir de l'application webmapping Google Earth d'une image aérienne de l'agglomération de date récente. L'exploitation de ce document en accès libre sur le réseau Internet permet d'évaluer, par la tâche urbaine, l'étalement de la ville hors de ses limites administratives, par des zooms à l'échelle des quartiers ou des îlots des différenciations de mise en valeur et d'investissement à l'intérieur de la ville. Le développement des technologies a, ainsi, offert des opportunités inédites de connaissance et d'analyse des dynamiques de peuplement et de l'urbanisation. Ce développement des technologies a permis, également, une vulgarisation de l'accès à une certaine source d'informations pouvant générer, notamment par rapport à la question foncière particulièrement sensible dans la région, de nouvelles formes de revendications collectives ou individuelles.

Par rapport à ce contexte général d'évolution de l'information géographique, la nécessité de coordonner les productions de données localisées apparaît de façon particulièrement ostensible. Or l'institution étatique à qui reviendraient naturellement ces prérogatives (l'IGN-Bénin), par un financement public insuffisant et une redéfinition de son statut à la suite de nouveaux choix d'orientation économique libérale, a des difficultés à accomplir cette tâche. Les autres opérateurs urbains (la SERHAU-SA, les cabinets de géomètres, les prestataires de services), connectés aux projets internationaux ou animés par des motivations économiques, n'en ont pas les attributions et, *a priori*, cette coordination des activités n'est pas dans leurs intérêts par rapport à la prospection de nouveaux marchés.

Le questionnement subsidiaire aux différents éléments soulevés au cours de cette première partie porte sur les capacités des pouvoirs locaux, pour assurer les travaux de gestion et d'aménagement du territoire, à assurer la coordination des activités autour de l'information

géographique numérique. Cela concerne notamment l'organisation d'un Système d'Information Géographique avec une projection unique et des protocoles de mise en forme et de mise à jour des données permettant l'articulation entre les différents travaux menés sur un même territoire et la circulation des acquis de connaissance sur la région.

Nous verrons, dans la deuxième partie de cette thèse, que les politiques de décentralisation engagées par l'État béninois et fortement soutenues par les bailleurs de fonds étrangers, tendent à offrir les conditions propices d'une prise en charge de ces fonctions de coordination de l'information géographique par des acteurs locaux. Nous verrons, cependant, par rapport aux motivations de cette réforme administrative, que les travaux autour de l'information géographique se sont surtout intéressés à la donnée foncière afin d'organiser les bases d'une fiscalité locale. Ainsi les premiers Systèmes d'Informations Géographiques installés dans la région urbaine littorale du Sud-Bénin sont des Registres Fonciers Urbains (RFU).

Seconde partie – Décennie 1990-2000, entre injonction de décentralisation et projet expérimental de Registre Foncier Urbain (RFU)

Au Bénin, la période allant des années 1990 aux années 2010 a vu la mise en place de la décentralisation de l'administration territoriale et l'implantation dans les grandes villes de dispositifs informatisés d'informations territoriales sous la forme de registres fonciers urbains (RFU). Cette nouvelle partie va s'intéresser à cette articulation singulière entre l'institutionnalisation d'une nouvelle organisation de gouvernement local et l'installation d'outils issus du développement des technologies de l'information géographique.

Le déroulement de cette partie est mené en deux chapitres. Nous allons analyser, dans un premier temps, comment le recours à l'information géographique numérique a accompagné un processus d'appuis de bailleurs de fonds au Bénin à l'engagement de réformes administratives et structurelles. Dans un deuxième chapitre, nous allons appréhender comment le dispositif « Registre Foncier Urbain » mis en place est conçu et comment il répond, sur un plan technique, aux prescriptions de gouvernance prônées par les institutions financières internationales.

Chapitre 3 – L'information géographique dans les stratégies des coopérations internationales d'appui à la décentralisation

Au début des années 1990, en Afrique de l'Ouest, le soutien au renforcement des autorités locales devient un nouvel axe majeur des actions des bailleurs de fonds avec un consensus quasi général. Pour les économistes néolibéraux, la décentralisation est envisagée comme un moyen de limiter le pouvoir concentré des États. Dans les régimes démocratiques, elle est considérée comme un moyen de gouvernement plus réactif aux besoins locaux et de prise de parole des populations sur les questions de gestion publique. Pour les leaders de régimes autoritaires, et sous des formes édulcorées, elle est utilisée comme un substitut de la démocratisation à l'échelle nationale [CROOK R. et MAJOR J., 1998]. Pour les États en crise, la décentralisation peut être recourue comme un moyen d'établissement ou de rétablissement de la paix sociale : « *A primary objective of decentralization is to maintain political stability in the face of pressures for localizations* » [Rapport de la Banque mondiale, 1999, page 107]. La décentralisation permettrait d'atténuer les velléités indépendantistes de certaines régions, voire de renforcer l'unité nationale de pays fragilisés par une fragmentation ethnique ou religieuse importante.

Économiquement et socialement, les appuis internationaux à la décentralisation sont justifiés par une meilleure efficacité de la distribution de l'aide publique au développement. Accorder plus de pouvoir à l'échelon local doit favoriser une plus grande transparence, une meilleure probité et efficacité des gouvernements en instituant « *un contrôle de proximité par voie électorale et un projet de développement local tablant sur de nouveaux gisements de croissance* » [DE MIRAS C. 2004 b, page 119]. Le choix de déléguer à des niveaux infranationaux la tâche de définir les problèmes et intérêts collectifs s'inscrit, aussi, dans l'espoir d'un accroissement de la « responsabilité » des opérateurs dans la gestion d'un « bien commun local » [DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S. 2002 b - DUBRESSON A. et FAURE Y-A. 2005]. Pour plusieurs institutions financières internationales, et notamment la Banque mondiale, la décentralisation s'inscrit, également, comme un moyen de réduire la corruption des États présentée comme un « cancer pour le développement » [Discours de J. Wolfensohn, président de la Banque mondiale lors de la réunion annuelle de la Banque mondiale et du FMI d'octobre 1996].

Cependant, ces différents arguments en faveur de la décentralisation sous l'influence des thèses démocratiques et libérales sont largement « descendantes » et se situent chronologiquement en phase avec les politiques d'ajustement structurel qui visent à réduire le périmètre de l'État. Ces arguments sont impulsés par les bailleurs de fonds internationaux à des États endettés dont la marge de réaction est faible comme le souligne le directeur du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM – Cf. description infra) lui-même dans plusieurs communications [table ronde « *Coopérer avec les collectivités locales* », Journée d'Étude AdP du vendredi 9 septembre 1994 – Référence Internet Journée d'Étude de l'AdP]. D'autre part, si nous pouvons douter de la réelle adhésion des États à ce concept de la décentralisation, nous pouvons également mettre en question les intérêts de ces mêmes États à engager cette réforme. Pour M-F Lange « *le processus de décentralisation est toujours affiché comme un facteur de démocratie et de prise de responsabilité par la communauté. Mais (la*

décentralisation et la gestion communautaire opèrent) de manière simultanée et cumulative aux dépens des populations ou des communautés les plus défavorisées : (...) elles apparaissent le plus souvent comme « imposée » par les institutions internationales (...) comme « suggérées » par les grande ONG et comme des réponses aux exigences de la globalisation (...) ou « déterminées » par l'adhésion à l'économie libérale. » [LANGE M-F. 2000, page 7]. Pour C. Nach Mback, il semble que les États africains aient bien souvent instrumentalisé la décentralisation pour d'une part obtenir la paix civile et d'autre part pour retrouver la confiance des bailleurs de fonds internationaux [NACH MBACK C., 2001]. En Afrique de l'Ouest, les politiques menées en faveur de la décentralisation ont, ainsi, donné lieu à de très nombreuses études critiques [JAGLIN S. et DUBRESSON A. 1993 - TOTTE M. DAHOU T. et BILLAZ R. dir. 2003, DUBRESSON A. et FAURE Y-A. 2005 - DE MIRAS C. dir. 2004 b - LE BRIS E. et PAULAIS T. 2007]. E. Le Bris et T. Paulais se demandent, par exemple, si la décentralisation n'a pas conduit en fait à une occultation du politique et à la négation du concept même d'espace public et si la décentralisation ne renforce pas le jeu de mécanismes clientélistes.

En partant de ce contexte de promotion de la décentralisation, ce chapitre va s'intéresser à la situation particulière du Bénin où l'application des réformes, par rapport aux autres pays sahéliens, a été plus tardive [LE MEUR P-Y. 2006 a]. En décembre 2002, date des premières élections municipales au Bénin, plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest avaient, pour comparaison, déjà derrière eux un mandat de plus de 5 ans (Burkina Faso 1995 et 2000, Sénégal 1996 et 2002, Mali 1999 – Figure 3). Ce retard dans l'application de la réforme a permis, par contre, par rapport à d'autres pays de la sous-région une meilleure préparation technique en amont opérée par les coopérations bilatérales européennes et, par cette approche, ce retard peut être appréhendé comme un point largement positif. Les bailleurs de fonds, très nombreux au Bénin, ont pu anticiper certaines difficultés repérées dans les pays voisins qui ont déjà expérimenté le processus. Par rapport à la situation malienne, des retours d'expérience ont pu être pris sur les tensions et conflits en relation au choix des découpages de territoires communaux fondé sur des regroupements volontaires [LIMA S. 2003 et 2006]. On a pu, également, prendre le temps de mettre en place des outils de gestion et notamment des outils d'information géographique susceptible de favoriser la mobilisation de ressources propres pour les nouvelles communes.

Nous allons analyser, au cours de ce chapitre 3, les initiatives menées qui visent à la fois à optimiser la gestion des nouvelles municipalités des grandes villes et particulièrement des agglomérations de Cotonou et Porto-Novo et à mobiliser les ressources locales pour leur donner des moyens de fonctionnement. En Afrique de l'Ouest, plusieurs initiatives ont été menées dans le but ou l'objectif de ces résultats sous la forme de construction de bases de données comme le programme *Economie et Finances locales* (ECOFILOC – Chapitre 3.1.1.b) coordonné par le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM). Parmi ces initiatives, nous nous intéressons particulièrement au processus de mise en place des premiers registres fonciers urbains, variante locale des systèmes d'informations foncières (SIF), construits autour d'un traitement de l'information foncière et la publication de plans parcellaires. Il s'agit aussi d'outils au centre de nombreux travaux prospectifs au cours des années 1990 qui ont donné lieu à la publication de plusieurs études financées par des bailleurs de fonds

[DURAND-LASSERVE A. 1991 - DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S. 1991 - DURAND-LASSERVE A. 1993 - FATHALLAH S. 1990 – PDM 1994 et 2000].

Ce chapitre est construit en deux parties. Nous allons discuter, d'abord, des modalités du processus de décentralisation au Bénin et de l'important interventionnisme de plusieurs bailleurs de fonds internationaux. Nous allons revenir, ensuite, sur le contexte conjoncturel de l'essaimage de l'outil Registre Foncier Urbain de la fin des années 1980 à 2010 qui s'inscrit, tout en profitant des effets de la libéralisation du secteur public et l'institutionnalisation de structure comme la Société d'Études Régionales d'Aménagement et d'Urbanisme (SERHAU-SA), pleinement dans cet appui au développement communal.

3.1 La décentralisation au Bénin, une innovation radicale minutieusement préparée sous l'égide des bailleurs de fonds

En février 1990, la Conférence Nationale des Forces Vives du Bénin (instance de rassemblement nationale et de définition des grandes orientations des réformes institutionnelles devant assurer le passage à la démocratie – ADAMON D. 1995) a formulé à l'issue de ses travaux, des recommandations qui mandatent le gouvernement pour s'occuper spécialement de la réforme de l'administration territoriale et de la décentralisation administrative par l'organisation d'un forum. Les États Généraux de l'Administration Territoriale (EGAT) se tiennent à Cotonou du 7 au 11 janvier 1993 et le principal point abordé est la révision des modes de gestion de l'administration territoriale et des libertés locales. Le rapport final de ces états généraux préconise « *une décentralisation progressive de l'administration territoriale* » avec un « *transfert graduel des compétences* » [NACH MBACK C. 2002]. En mai 1995, un Projet de Loi d'Orientation porte sur l'organisation de l'administration territoriale au Bénin. En 1997, sont successivement créées la *Direction Générale de l'Administration Territoriale* (DGAT), puis la *Mission de Décentralisation* (MD), et enfin la *Maison des Collectivités Locales* (MCL). En janvier 1999 sont votées les premières lois qui organisent le cadre légal de la décentralisation et augurent la création des communes de type municipal.

Document 7 : Lois organisant la décentralisation au Bénin

<p>La loi n° 97- 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.</p> <p>La loi n° 97 - 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.</p> <p>La loi n° 98 - 005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.</p> <p>La loi n° 98 - 007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.</p> <p>La loi n°98 - 008 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.</p>
--

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, République du Bénin, septembre 2002.

Le 4 février 2002, un décret portant convocation du corps électoral au 1^{er} décembre 2002 est publié (Décret 2002-042 portant convocation du corps électoral pour les élections communales et municipales). Quinze jours par rapport à la date initialement prévu, le 15

décembre 2002, soit douze ans après la Conférence Nationale et l'amorce du renouveau démocratique, le premier tour des premières élections locales a lieu pour élire les conseillers communaux et municipaux.

Pour certains observateurs, cette longue période entre le choix politique et son application résulte de la recherche par le pouvoir alors en place d'une certaine cohérence entre les majorités locales et gouvernementales aux résultats défavorables des élections législatives de 1995 [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J-C, DOMINGO E, TCHIBOZO F et ZOSSOU E. 2002]. Ce n'est qu'une fois Kérékou réélu comme chef de l'État en mars 2001, qu'on a pu espérer, en effet, la publication d'un calendrier d'élections. P-Y Le Meur parle d'un recul dans l'application du processus de décentralisation de la part de différents gouvernements successifs « devant la forte teneur politique » de la réforme et des « enjeux qu'elle représente dans les rapports de forces entre partis politiques » [LE MEUR P-Y. 2006 a]. Cette situation va marquer de fait les tentatives de l'État béninois, organisateur de la décentralisation, à s'investir dans les réseaux locaux pour établir son homogénéité dans les structures locales. Officiellement, pour les autorités cette longue période répondait de la nécessité d'une bonne préparation des futures communes et de leurs dirigeants. Pour C. Nach Mback, « *les débats politiques et la dynamique législative qui ont duré plus de dix ans au Bénin pourraient traduire les péripéties de la construction de l'État de droit et de la démocratie dans ce pays et, au-delà, en Afrique.* » [NACH MBACK C. 2002]. Ces délais pour l'installation de la décentralisation ont amené d'autres observateurs à penser que ce projet de réforme institutionnelle a tenu plus à cœur aux partenaires extérieurs notamment la France et l'Allemagne qu'aux autorités gouvernementales, lesquelles n'auraient montré pendant plusieurs années aucun empressement à mettre en pratique cette réforme [BIERSCHENK T et OLIVIER DE SARDAN J-P.1998 - DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004].

Au cours de cette première partie de chapitre, nous allons entreprendre un état des lieux général du cadre de la réforme de la décentralisation au Bénin. L'objectif est de comprendre le contexte de la mise en place des registres fonciers urbains et des participations des bailleurs de fonds dans leurs financements. Sur un plan méthodologique, nous allons, dans un premier temps, énumérer les interventions des coopérations étrangères dans le processus d'engagement de réformes. Nous présenterons ensuite le dispositif retenu de l'administration territoriale et le mettrons en perspective par rapport à l'émergence de nouvelles problématiques de gestion locale des territoires.

3.1.1 Un ancien et dense interventionnisme étranger dans la réforme de l'administration territoriale

Ce premier point s'intéresse donc aux concours des institutions internationales d'aide au développement dans le processus de réformes de l'administration territoriale au Bénin. L'approche chronologique des événements de la réforme à partir de 1990 et la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation permet d'identifier trois grandes formes d'interventions. Il s'agit, d'abord, de coopérations bilatérales de la France puis de l'Allemagne en amont de l'application des lois. Parallèlement, l'organisation du *Partenariat pour le Développement Municipale* (PDM) avec les appuis de différentes institutions d'aides

au développement a joué une sorte de lobby africain à partir de différents programmes d'activités. Enfin, nous pouvons identifier de nouvelles formes d'appui avec l'institutionnalisation de la décentralisation à partir de janvier 2003 qui se sont accompagnés d'une diversification des acteurs impliqués et de leur modalité d'intervention.

a) Les coopérations de la France et de l'Allemagne très actives en amont de la promulgation des lois

Les coopérations françaises et allemandes ont été des soutiens d'avant-garde au processus d'engagement des réformes de décentralisation au Bénin. Nous allons relater, ici, à partir d'un travail de dépouillement de documentations de projets et d'entretiens menés au Bénin, les modalités d'intervention de ces deux coopérations européennes dans l'aboutissement de la décentralisation en janvier 2003 après l'organisation, au cours du mois précédent, d'élections locales.

Une succession de projets d'appui technique pour préparer la décentralisation

Dès 1991, à l'issue de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, la France a commencé à appuyer l'État béninois à engager un processus de décentralisation de son administration territoriale.

Le premier appui a été engagé avec le montage d'un Fonds d'Actions et de Coopération (FAC – alors dispositif de l'aide publique au développement de la France) : le FAC 091CD91 « *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine* ». Ce premier projet était organisé autour de trois domaines d'intervention : le champ institutionnel centré sur l'appui à l'élaboration du cadre législatif, le champ expérimental avec le choix de la ville de Parakou pour la mise au point d'une méthodologie de gestion d'une collectivité de plein exercice et, enfin, le champ instrumental avec la mise en place d'un système d'informations foncières et de mobilisation des ressources locales à travers l'outil Registre Foncier Urbain. Cet outil, au cœur d'un travail d'exploitation et de mise en valeur de l'information foncière locale, va être présenté plus en détail dans la deuxième partie de ce troisième chapitre et tout au long du chapitre 4 dans son approche d'instrument d'appui technique aux communes décentralisées.

Parallèlement à ce grand projet, la Coopération française avait dégagé deux subventions dans le cadre des moyens relatifs au plan d'ajustement structurel en 1991 et 1993. Ces deux subventions d'ajustement structurel (SAS) ont permis la réalisation du « *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* ». L'objectif de ces aides était de donner aux villes de Porto-Novo, Cotonou et Parakou les moyens d'accroître leurs ressources financières et de les aider à mettre en place un programme d'investissement basé entre autres sur leurs nouvelles ressources.

L'appui de la France dans le processus de la décentralisation au Bénin s'est marqué également, de façon plus indirecte, à partir de l'année 1991 par d'importantes aides financières et techniques avec la mise à disposition d'assistants techniques français (7 entre 1992 et 2006) dans l'établissement du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM – Cf. sous point b) dont le siège va être fixé à Cotonou. Entre 1992 et 2006, cette structure va bénéficier de 9 conventions différentes de financement du ministère français des Affaires

Etrangères pour un montant total de 5,33 millions d'euros [Institutions et Développement 2007, page 144].

C'est en 1994 que les coopérations française et allemande décident d'unir leurs moyens dans l'appui au processus de décentralisation inaugurant les activités de la Coopération allemande dans ce domaine institutionnel au Bénin. Cette volonté a aboutie à l'organisation du *Projet Tripartite bénino-franco-allemand d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration* (PTDD). Dans son organisation, ce projet multipartenaire représentait deux projets de coopérations unis dans un partenariat au sein d'une même structure d'accueil à savoir le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), ministère alors chargé de l'organisation de la réforme de la décentralisation. Le premier projet de la Coopération française inclus dans ce partenariat sera le projet *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine*, celui de l'Allemagne sera un premier projet nommé lui-même *Projet Tripartite bénino-franco-allemand d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration* puis le *Projet d'Appui à la Planification pour un Développement Décentralisé* (APDD). Dans les documents officiels, les motivations de ce projet tripartite sont définies par les éléments suivants :

« Offrir au Bénin les compétences de deux pays disposant des expériences nationales riches et diversifiées dans le domaine de la décentralisation, compétences qui se complètent, relatives à plusieurs aspects comme l'autonomie des collectivités, de leur assise juridique, de l'organisation des finances locales et de systèmes de péréquation financière, de la restructuration du niveau des préfectures, de la réorganisation des administrations communales et de l'organisation et gestion du processus de la réforme en général. »

Source : Note de réflexion conjointe de la GTZ et du SCAC à Cotonou relative à la Coopération franco-allemande dans le cadre du projet tripartite pour appuyer le processus de la décentralisation et de déconcentration au Bénin, juin 2007.

- En 1996, la France engage un nouveau projet FAC intitulé « *Décentralisation et appui aux collectivités locales au Bénin* ». Ce projet permet de soutenir la réforme de l'administration territoriale dans le cadre de deux volets. Il touche, d'abord, la déconcentration par un conseil aux administrations centrales dans la nouvelle définition de leurs missions et se manifeste par un appui à la mise en place de la tutelle déconcentrée de l'État et l'achèvement du cadrage légal de la réforme. Ce projet concerne, ensuite, la décentralisation par un appui à l'installation et en faisant la promotion du développement des collectivités locales béninoises à travers la *Maison des Collectivités Locales* (MCL). Cet établissement, avec un statut d'établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), va être chargé entre autres d'élaborer des programmes de formation des acteurs locaux, de développer des outils d'aide à la décision, d'animer un réseau de conseil et d'aide aux communes et appuyer l'émergence d'une capacité à la maîtrise d'ouvrage des services communaux [Référence Internet ministère béninois en charge de la Réformes de la décentralisation].

Le projet de 1996 va intervenir également dans le volet foncier qui est présenté comme un « enjeu incontestable du pouvoir local alors que les documents de planification faisaient défaut ». Dans cette perspective étaient prévues l'actualisation des plans directeurs de Parakou et Porto-Novo et la mise en place d'un appui à la réalisation d'un dossier type de lotissement. Ce projet FAC a mobilisé une équipe d'assistance technique française de trois coopérants expatriés : un conseiller du ministre au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire (MISAT – nouvelle dénomination du ministère en charge de la réforme de l'administration territoriale), un conseiller du directeur à la Maison des Collectivités Locales (MCL) et un conseiller du directeur général de la SERHAU pour le volet urbain du projet. La convention de financement du projet a été signée en 1997 [SERHAU SA 2000].

- Pour prendre le relais de ce projet prévu s'achevé en 2000, la Coopération française commence à initier dès 1999, selon ses procédures habituelles, un nouveau projet intitulé « *Appui à la Décentralisation et à la Gestion Urbaine* » (PDGU). Ses accords de financements sont approuvés en Comité directeur du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP – nouveau dispositif à partir de l'an 2000 de l'aide publique au développement de la France) en 2000. Ce nouveau projet est organisé autour de trois composantes. La première concerne un appui institutionnel à la déconcentration et à la décentralisation. La deuxième porte sur la consolidation des outils de gestion urbaine à Cotonou, Parakou et Porto-Novo. La troisième est un appui à la gestion communale des villes secondaires de Bohicon, Kandi et Natitingou. Selon le même schéma que le projet FAC précédent, ce projet prévoit la mise à disposition au sein du ministère chargé de la réforme de l'administration territoriale, de la Maison des Collectivités Locales (MCL) et de la SERHAU, de trois coopérants français avec un statut de conseiller technique. Ce nouveau projet s'inscrit, également, dans le cadre du projet tripartite bénino-franco-allemand avec un important travail de recherche de complémentarité des actions menées par les deux bailleurs de fonds.

Des pressions pour l'organisation des élections locales

Dans le processus de décentralisation au Bénin, le lobby de la France et de l'Allemagne peut être saisi par l'instauration de conditionnalités relatives à l'application des lois électorales pour le déblocage des financements des projets de coopération.

Pour le FSP « *Appui à la Décentralisation et à la Gestion Urbaine* » (PDGU), il s'agissait d'une des cinq conditionnalités suspensives pour l'ensemble des composantes du projet. Ainsi, bien que les financements du projet aient été accordés par le Comité directeur FSP en 2000, ce n'est qu'en avril 2003, soit une fois l'installation des conseils communaux et municipaux, l'élection des maires et la passation de service entre les préfets et sous-préfets et les maires effective qu'a pu être organisé le 1^{er} comité de pilotage du projet validant de fait son démarrage officiel. Durant plus de deux ans, les administrations locales traditionnellement bénéficiaires de soutiens de la Coopération françaises (notamment les circonscriptions urbaines de Cotonou, Porto-Novo et Parakou), le ministère en charge de la réforme de décentralisation et la Maison des Collectivités Locales n'ont obtenu aucun appui financier. Par ailleurs, les coopérants français en affectation dans les différentes institutions (ministère

en charge de la Réforme de l'administration territoriale, MCL et SERHAU-SA) ont été, durant plusieurs mois, mis en vacances, privant ces dernières institutions d'expertise technique internationale pendant une certaine période.

b) Un contexte d'émulation à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest orchestré par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

Au Bénin, le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) constitue un autre acteur dans la promotion du processus de réformes de l'administration territoriale avec la décentralisation. Nous allons revenir, ci-dessous, sur les principaux éléments fondateurs de cette institution et ses activités en faveur de l'émergence des pouvoirs locaux qui s'inscrivent pleinement dans la diffusion, au cours des années 1990 et 2000, d'un nouveau modèle de gouvernance en Afrique de l'Ouest [KOOP K. et AMILHAT A-L. 2011].

Une origine au début des années 1990, une volonté de quelques bailleurs de fonds de renforcer et organiser les pouvoirs locaux en Afrique

Le PDM a été créé en mai 1991, à l'initiative de la Banque mondiale. Alors dénommé Programme pour le développement municipal, il était destiné à être le complément du Programme de Gestion Urbaine (PGU) à l'échelle régionale, directement axé sur les demandes des collectivités locales. L'idée de sa création a pris forme suite à plusieurs conférences internationales dont deux principales à Lille (France) et à Poretta (Italie) sur le thème de la gestion urbaine et les moyens de renforcer les capacités locales. « *L'objectif était d'accompagner les gouvernements dans leur volonté politique de décentralisation et de renforcer les capacités des collectivités locales à maîtriser les compétences qui leur sont dévolues par les lois de décentralisations* » [ELONG MBASSI J-P. 2004]. Le PDM comprenait à l'origine deux modules : le PDM-Est basé à Harare au Zimbabwe et créé en mai 1991 et le PDM-Ouest situé à Cotonou.

Initialement, le PDM était un programme qui travaillait selon les orientations définies par un Comité d'Orientation (CO). Celui-ci était composé de représentants d'élus et de bailleurs de fonds. Ces derniers qui étaient, principalement la Coopération française (participation en 1992 à 70% des ressources du PDM) et la Banque mondiale (participation en 1992 à 15% des ressources du PDM), malgré la présence d'élus, gardaient toutefois la décision finale. En février 1992, le PDM-Ouest installe ses locaux à Cotonou, conformément au souhait du gouvernement béninois, à l'occasion du séminaire sur le thème « *Ville et Pauvreté : Génération de Revenus et Amélioration du cadre de vie* ». L'accord de siège entre le PDM et le gouvernement béninois était depuis cette date et jusqu'en 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, renouvelé tous les cinq ans. Les activités du PDM consistent alors essentiellement en l'organisation de séminaires régionaux et nationaux de sensibilisation sur les problématiques de la décentralisation [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007].

Après trois ans d'existence, les bailleurs de fonds qui portaient le programme passent le relais aux collectivités locales dans un objectif de co-gestion avec les bénéficiaires, avec la création d'une association à but non lucratif de gestion du PDM (AG-PDM) constituée des représentants des associations d'élus (APL) et d'un représentant du ministère de l'Intérieur du

Bénin, pays hôte du siège du PDM. Le conseil d'administration (CA) de l'AG-PDM devient alors l'organe de décision. Le PDM est dorénavant une association de gestion de programmes municipaux à vocation internationale. En remplacement du Comité d'Orientation (CO), un Comité Paritaire (CP) est mis en place réunissant 4 représentants des bailleurs de fonds du PDM (Banque mondiale, Coopération française, l'Agence Canadienne pour le Développement International et ONU Habitat) et 4 membres du CA mais ce comité paritaire ne va représenter qu'un organe de concertation. Cette nouvelle organisation du PDM tendait à satisfaire les recommandations du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui recommandait aux bailleurs « *de proposer leur offre d'aide en réponse à une demande des pays bénéficiaires et, d'accompagner les organisations de ces pays plutôt que se substituer à elles dans la définition des projets d'aide au développement* » [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007].

En octobre 2001, l'association adoptait de nouveaux statuts. C'est à cette occasion que le programme est devenu le *Partenariat pour le Développement Municipal* mettant, ainsi, mieux en perspective son rôle d'accompagnateur au processus d'émergence des pouvoirs locaux. Les membres actifs de l'association sont, à partir de cette date, exclusivement les associations nationales d'élus locaux et leurs regroupements au niveau sub-national, sous régional et continental ce qui marque la volonté des membres de confirmer l'institution comme une « *organisation africaine portant une capacité des autorités locales d'Afrique à s'exprimer et à agir de manière compétente sur les défis du développement et de la coopération avec le continent dans le domaine de la décentralisation et du renforcement du rôle des collectivités locales* » [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007]. En 2005, parmi les 24 pays de la zone d'intervention du PDM-Ouest, 18 avaient une association de pouvoirs locaux (APL) dont 15 étaient adhérentes au PDM. Ces dernières formaient l'Assemblée générale de l'association. 12 membres élus formaient à leur tour le Conseil d'administration (CA). Enfin cinq d'entre eux étaient également élus pour représenter l'association au Comité Paritaire (CP) avec les partenaires financiers. Si les bailleurs de fonds n'étaient plus censés participer directement à la définition des orientations à travers le Comité d'orientation, ils étaient toujours présents à travers le Comité Paritaire. Comme le stipule l'article 9 du règlement intérieur, « *bien que n'étant pas un organe statutaire de l'association, le comité paritaire est un rouage essentiel au bon fonctionnement du PDM* » [Règlement intérieur du PDM, Article 9, 13/12/2001, page 15]. Dans ce même article du règlement intérieur le vocabulaire est soigné afin d'éviter toute impression d'ingérence des bailleurs dans la gestion de l'institution. Ainsi, on parle de « discussion », « d'avis et de recommandations » ou bien encore de « donner un avis de non objection ». Le comité dispose toutefois d'un recours s'il n'est pas satisfait de la « bonne administration » ou de la « bonne exécution des programmes » avec la commande d'audit ou d'évaluations.

Le contexte d'émergence du PDM au début des années 1990 nous renseigne sur le type de partenaires de l'association et les relations qu'ils entretiennent. Au regard de la liste des bailleurs mentionnés sur le portail Internet du PDM en 2005 (Document 6 ci-dessous), nous pouvons constater que depuis sa création, les partenaires étrangers se sont multipliés et

diversifiés. On y trouve diverses coopérations bilatérales mais aussi des réseaux d'experts, des ONG internationales, des associations, des villes et régions, et également des organisations africaines. Cependant la majorité des fonds provient de quelques partenaires. Depuis le début du PDM, de 1992 jusqu'en 2005 inclus, 90% des budgets exécutés, hors assistance technique, provenaient de trois bailleurs : la Coopération technique canadienne (ACDI) pour 42%, le ministère français des Affaires Etrangères (MAE) pour 33% et la Commission Européenne (CE) pour 15% [données obtenues lors d'entretiens avec le directeur des affaires financières du PDM en 2005].

Document 8 : Liste des partenaires financiers du PDM-Ouest en 2006

Agence canadienne de développement internationale (ACDI), Union Européenne, Coopération française, Centre des Nations Unies pour les Etablissement Humains (CNUEH), Banque mondiale, Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), Urban Waste Expertise Programme (UWEP –Pays-Bas), Sub Saharan African Transport Policy (SSATP), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ - Allemagne), Université de Montréal, Centre de recherche pour le Développement International (CRDI – Canada), Institut des Sciences et Techniques pour le Développement (ISTED), United States Agency for International Development (USAID – États-Unis), Centre ouest-africain des médias et développement (WANAD), RTI (Caroline du Nord –États-Unis), Réseau IBISCUS, Programme de Gestion Urbaine, Internationale Union of Local Authorities, Programme Solidarité Eau, Institut de la Banque mondiale, Conseil régionale de l'Île de France, Fédération Mondiale des Cités Unies, Alter Ego (Suisse), Observatoire Économique et statistique d'Afrique de l'Ouest (Afristat), École Nationale des Ponts et chaussées de Paris, Institut Africain de formation (CEFOC – Burkina Faso), CASAG (Côte d'Ivoire), EAMAU (Togo), ENSP (Cameroun), ESIE (Côte d'Ivoire), IAGU (Sénégal). Autres organisations : AIVN, DBSA, FPH, OCDE/Club du Sahel. Groupe de recherche sur l'eau et l'Assainissement (GREAAO), les organisations mondiales de villes: CAMVAL, Metropolis. Les organisations continentales : AULA, UVA, UCCLA. L'Union des Municipalités du Québec, l'Association Internationale des Villes Nouvelles, Solidarité Internationale sur les Transports et la recherche en Afrique Sub-saharienne (SITRASS), Instituts Nationaux des Statistiques d'Afrique, Comptabilité Publique Française, Coopération Néerlandaise, Centre pour la Démocratie et les Droits de la personne (CEDROP - Côte d'Ivoire), Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL)- Université de Ouagadougou, Burkina-Faso, École Nationale d'Administration du Bénin, Réseau RITIMO.

Source : Référence Internet du PDM

Des activités de promotion des politiques de décentralisation et de formation d'élus et de techniciens locaux

En 2005, le PDM a essentiellement une fonction d'appui institutionnel. Sa mission principale reste l'accompagnement des collectivités locales dans le processus de décentralisation à différentes échelles. Au niveau des pays, il s'implique dans la facilitation des relations entre l'État central et les collectivités. Sur le plan international, il veille à tous les événements touchant les collectivités locales et à la promotion de la coopération décentralisée. Enfin, au niveau sous régional, il veille à la coordination des collectivités et des organisations sous-régionales. Le PDM s'attribue également une fonction de programme de projets et de services. Cependant il n'est pas maître d'ouvrage des projets, si bien que ses actions ne sont pas toujours visibles sur le terrain par les populations. Les instruments choisis sont le dialogue, l'organisation de rencontres, de séminaires, le centre de ressources, la mise en place de réseaux et l'organisation d'Africités (grande rencontre des pouvoirs locaux africains qui a

lieu tous les trois ans, actuellement préparée par Cités et Gouvernements locaux unis d'Afrique GGGLU).

En 2005, les activités du PDM se répartissaient en sept grands programmes, chaque problématique s'inscrivant dans le cadre évoqué précédemment. On y retrouvait l'appui aux politiques nationales, l'appui aux associations de pouvoirs locaux pour la structuration du mouvement municipal africain, aux finances locales, l'appui aux collectivités dans leurs nouvelles compétences avec un programme services urbains.

À partir de ces différents programmes, le PDM s'est engagé dans un processus de diffusion d'un certain modèle de gouvernance à travers l'Afrique de l'Ouest. Pour se faire, il s'est appuyé notamment sur la mise en place de grille de lecture et d'observatoire commun à l'échelle de la région. Ces deux finalités sont particulièrement palpables au niveau du programme ECOFILOC et de l'Observatoire de la décentralisation.

L'objectif du programme ECOFILOC était « *d'étudier l'état financier des collectivités locales au moment de leur démarrage. Il se donn[ait] pour objectif d'établir les conditions de leur assainissement ou de leur consolidation afin que ces nouvelles collectivités locales puissent, dès le départ, s'inscrire dans un processus d'acquisition de leur autonomie financière par la construction d'un tissu économique viable, pilier d'une décentralisation effective.* » [NACH MBACK C. 2003, page 236]. Ce programme a permis la mise sur pied d'un Observatoire des finances locales africaines et une méthodologie commune d'analyse des potentialités de développement des économies locales. Différent du PIB classique (les comptes nationaux du Bénin ne fournissaient, en 2012, aucune information sur les contributions respectives des villes, du milieu urbain et du milieu rural à l'économie nationale), le PIB Ecofiloc intègre la valeur ajoutée correspondant au "niveau de base" de l'économie réelle, dans lequel la production est gouvernée par la demande de biens et services essentiels exprimée par la population. Trois communes béninoises ont bénéficié de ce programme (Natitingou, Kandi et Bohicon).

L'*Observatoire de la Décentralisation* est à l'initiative de la publication de plusieurs éditions (en 2000, 2003 et 2007) d'état des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest qui ont permis une lecture parallèle des processus engagés dans chaque pays et l'appréciation des avancements [PDM 2000 – PDM 2003 – PDM 2007]. J'ai personnellement, en 2005, pour le compte de ce programme contribué à la mise en place d'un Système d'Information Géographique pour observer spatialement les modalités d'organisation de l'administration locale ainsi que les découpages administratifs dans les différents pays de la zone d'intervention du PDM à partir d'une grille de lecture commune. La publication de ces ouvrages et la commande d'un SIG, au-delà de leur aspect de construction de bases de connaissance sur l'état de la décentralisation et de découpages administratifs, peut être perçu comme un outil d'émulation d'engagements de réformes au sein des différents pays de l'Afrique de l'Ouest. On pouvait, par cette documentation, évaluer chronologiquement et qualitativement les avancés dans chaque pays dans le processus d'installation de décentralisation.

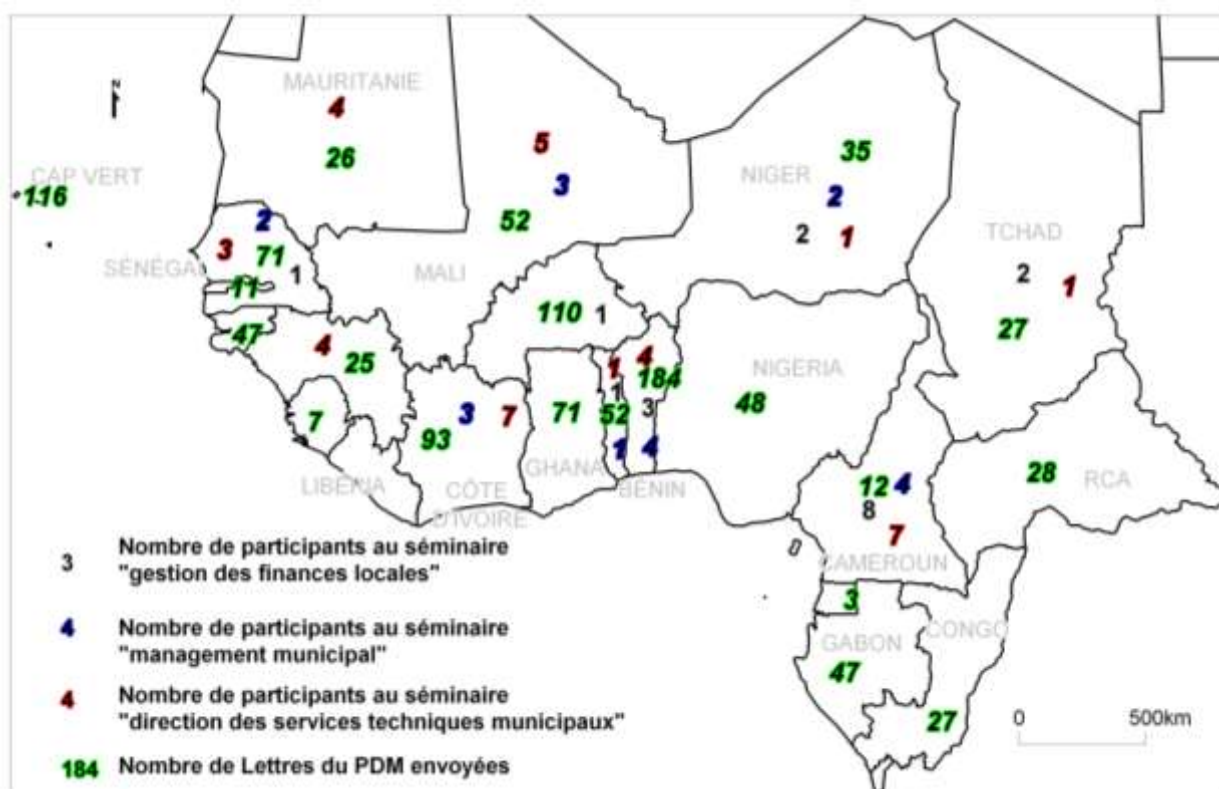
Document 9 : Les différents programmes techniques du PDM en 2006

Programme	Objectifs
Appui aux politiques nationales de décentralisation POLDEC Relance des politiques d'aménagement du territoire AMTER	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion de la démocratie locale, - Construction et animation du réseau des acteurs de la décentralisation, - Développement de l'Observatoire de la décentralisation.
Appui aux associations de pouvoirs locaux APL	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la constitution et au renforcement des APL, - Structuration d'une parole locale panafricaine, - Promotion de la coopération décentralisée, - Échanges de bonnes pratiques de gestion et de démocratie locales.
Économie et finances locales ECOFILOC	<ul style="list-style-type: none"> - Propositions de stratégies et d'outils pour la relance des économies locales, - Développement d'instruments pour une gestion performante des finances locales, - Coordination de l'observatoire des finances locales.
Ressources humaines des collectivités locales REHCOL	<ul style="list-style-type: none"> - Appui aux villes et à leurs associations pour la mise en place de plans de formation, - Structuration et développement de réseaux professionnels des métiers des collectivités locales, - Organisation de cycles régionaux de formation continue.
Appui à la fourniture des services urbains aux populations CITATIONS	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de stratégies et d'outils pour une gestion durable des déchets, - Réinscription des collectivités locales dans la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie, - Développement des capacités municipales d'organisation et de structuration des transports urbains.
Centre de ressources et d'Informations sur la Décentralisation CRID	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de communication des APL, - Développement d'une banque de données sur la décentralisation et le développement municipal, - Publication et diffusion d'informations répondant aux préoccupations des collectivités locales, - Développement du réseau Internet des villes africaines et de leurs associations, - Animation du réseau panafricain et international des partenaires du PDM.
Journée de la commune africaine AFRICITES	<ul style="list-style-type: none"> - Plate-forme de dialogue politique sur la décentralisation, le développement local et les politiques de coopération, - Contribution à l'unification du mouvement municipal africain et sa participation au mouvement municipal mondial, - Lieu d'échanges d'expériences sur la gestion urbaine et municipale et de valorisation de bonnes pratiques, - Rencontre entre Maires, Ministres, Institutions internationales de développement et organismes de coopération internationale, ONG et associations, universitaires et experts, - Rendez-vous des décideurs et des entreprises et groupes privés et publics dans le cadre du salon des maires et des collectivités locales africaines : CITEXPO.

Source : Référence Internet du PDM

En 2005, lors de mon intervention au sein du PDM, j'ai entrepris un exercice de quantification des actions du PDM dans chaque pays durant une période de 6 mois. Le document montre l'essaimage des actions du PDM dans presque tous les pays de l'Afrique de l'Ouest. Cette observation tend à corroborer l'objectif de l'association d'atteindre toute la région de l'Afrique de l'Ouest. Le document montre aussi que le Bénin était un pays assez privilégié dans les activités du PDM (Figure 26).

Figure 26 : Pays d'intervention de quelques activités du PDM entre décembre 2004 et mai 2005



Source : Partenariat pour le Développement Municipal, 2005.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Membre de l'AG-PDM par son Association des Pouvoirs locaux (APL) avec l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB) qui a été créée en avril 2003 à la suite des premières élections municipales, le Bénin a bénéficié durant la période des années 1990 aux années 2000 des activités et des manifestations organisées par le PDM. Ses élus locaux et techniciens de la décentralisation ont participé en nombre aux rencontres thématiques, formations et divers séminaires [Institutions et Développement 2007]. Sur un aspect plus institutionnel dans le processus de décentralisation, les actions du PDM au Bénin entre 1992 et 2006 sont marquées par quelques apports singuliers même si leurs réels impacts ont été plus moins relativisés par un audit sur le PDM commandé en 2006 par le ministère français des Affaires Étrangères (MAE) et l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), les deux principaux grands bailleurs de fonds de l'association [Institutions et Développement 2007].

Document 10 : Résumé des actions du PDM à l'endroit du processus de décentralisation au Bénin

- accord de partenariat avec la Mission de Décentralisation,
- appui à la mise en place de la Maison des Collectivités Locales (MCL) et participation à son comité d'orientation
- participation à la création de l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB) en lien avec la Coopération allemande,
- diagnostic ECOLOC sur trois communes (Natitingou, Kandi et Bohicon),
- 3 activités du programme CITACTION (gestion des déchets solides, gestion de l'eau et de l'assainissement, et sur les transports urbains),
- formation de 8 cadres des communes de Parakou, Porto-Novo et Cotonou par le programme REHCOL,
- une action pilote du programme AMTER auprès de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) permettant un meilleur placement de la DAT au niveau de la Présidence et le financement d'un « projet territorial » sur l'intercommunalité qui a permis la réalisation d'un diagnostic territorial sur les territoires de la Basse Vallée de l'Ouémé et du Pays Gun.

Source : *Institutions et Développement* 2007.

c) Depuis 2003, une coopération internationale très active et qui s'est diversifiée à l'endroit de la décentralisation

A la suite des élections locales de décembre 2002 et janvier 2003, plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux actifs au Bénin ont lancé des projets d'appui à la consolidation de la décentralisation (Tableau 14). Certains de ces bailleurs ont inauguré à cette période leur intervention dans le soutien à la gouvernance locale au Bénin. Ils avaient fait, en effet, de l'application effective de la décentralisation une condition de leurs interventions.

Cette aide étrangère s'est inscrite à différentes échelles. Elle a pris, d'abord, la forme d'appuis techniques et financiers au niveau du ministère en charge de la politique nationale de l'administration territoriale, de la *Direction générale de l'administration territoriale* (DGAT), des préfectures, de la Mission de la Décentralisation (MCL) et de l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB). Ces grands projets initiés à la suite de la promulgation de la décentralisation sont présentés avec leurs objectifs dans le tableau 13.

L'aide étrangère au renforcement de la décentralisation s'est inscrite, également, dans des appuis privilégiés de certains bailleurs de fonds dans un ou plusieurs départements ou communes du pays (Tableau 15 et 16). La figure 27 présentée ci-après montre la répartition sur le territoire national des appuis localisés des bailleurs de fonds sur des projets de renforcement des capacités techniques et financières des communes. Le document montre que ces appuis privilégiés touchent une très grande proportion des communes du territoire national. On peut analyser que ce sont les mairies des régions du centre et du nord du pays qui sont les plus soutenues dans ce type de coopération ainsi que les communes de la région littorale. Les communes de Cotonou et d'Abomey-Calavi ont bénéficié chacune de 5 projets de coopérations entre 2002 et 2011 ce qui les identifie comme les deux collectivités locales béninoises les plus soutenues par des projets de bailleurs de fonds sur la décentralisation.

Tableau 13 : Les projets des bailleurs de fonds d'appui au processus institutionnel de la décentralisation au Bénin

Bailleur de fonds	Projet, période / Objectifs
Commission Européenne (FED)	Projet de développement des communes (PRODECOM) 2003-2006 Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE) 2007-2010
<p><u>Projet 1</u> : Renforcer les capacités de gestions des communes ; Assurer la participation effective des populations au développement local ; Renforcer les capacités des institutions chargées de la mise en œuvre de la décentralisation.</p> <p><u>Projet 2</u> : Accompagnement d'un processus de responsabilisation des acteurs. Apport des moyens - aux communes pour mettre en œuvre leurs Plans de Développement Communaux (PDC) ; à l'ANCB pour assurer un appui technique aux communes et faciliter les échanges d'expérience, la défense des intérêts des communes ; aux institutions, principalement la <i>Direction générale de l'administration territoriale</i> (DGAT) du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Collectivités Locales (MISPCL) en charge de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) et de la tutelle des communes afin de mieux exercer ces deux fonctions.</p>	
France (FSP)	Projet d'appui à la décentralisation et à la gestion urbaine (PADGU) 2004-2007 Projet de relances des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest 2004-2007 Projet Lagune 2003-2007
<p><u>Projet 1</u> : Appui à la <i>Direction générale de l'administration territoriale</i> DGAT, aux préfectures, et aux structures chargées de la mise en œuvre de la décentralisation/déconcentration, de la MCL et de la Mission de la Décentralisation.</p> <p><u>Projet 2</u> : Soutenir la mise en place de la Politique nationale d'aménagement du territoire. C'est dans son cadre qu'est intervenue la création de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT).</p> <p><u>Projet 3</u> : Une de ses actions pilotes visait, en partenariat avec la DAT, à appuyer la création de deux « territoires de développement » autour de Porto-Novo, l'élaboration de projets de territoire pour chaque regroupement et la mise au point d'un guide méthodologique, capitalisant les leçons de ce processus.</p>	
Allemagne (GTZ, KFW, DED, inWent puis GIZ)	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Phase 1 2004-2007, Phase 2 : 2007-2010, Phase 3 : 2010-2014
<p>Appui au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale en matière de décentralisation, déconcentration et d'aménagement du territoire ; promotion du transfert effectif des compétences et des ressources aux communes ; appui à l'élaboration et la mise en œuvre des budgets programmes du ministère chargé de la décentralisation ; développement des instruments de pilotage, de suivi et d'évaluation de la RAT. Appui au développement des associations communales et de l'ANCB.</p> <p>Amélioration de la capacité financière des communes : accompagnement du ministère chargé de la Décentralisation et du ministère chargé des Finances dans leurs efforts de réformer le système des finances locales.</p>	
États-Unis (USAID)	Programme d'Appui à la décentralisation (PAD) 2003-2005
Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au niveau national et départemental.	
Banque mondiale	Projet National au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) 2005-2010
Promouvoir l'utilisation de l'approche « Développement conduit par les communautés (DCC) » par les ministères sectoriels, les gouvernements locaux décentralisés et les communautés locales afin d'améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base. La stratégie est basée sur une délégation de la maîtrise d'ouvrage de la commune aux communautés.	

Tableau 14 : Les projets localisés des bailleurs de fonds en appui au développement des capacités des communes

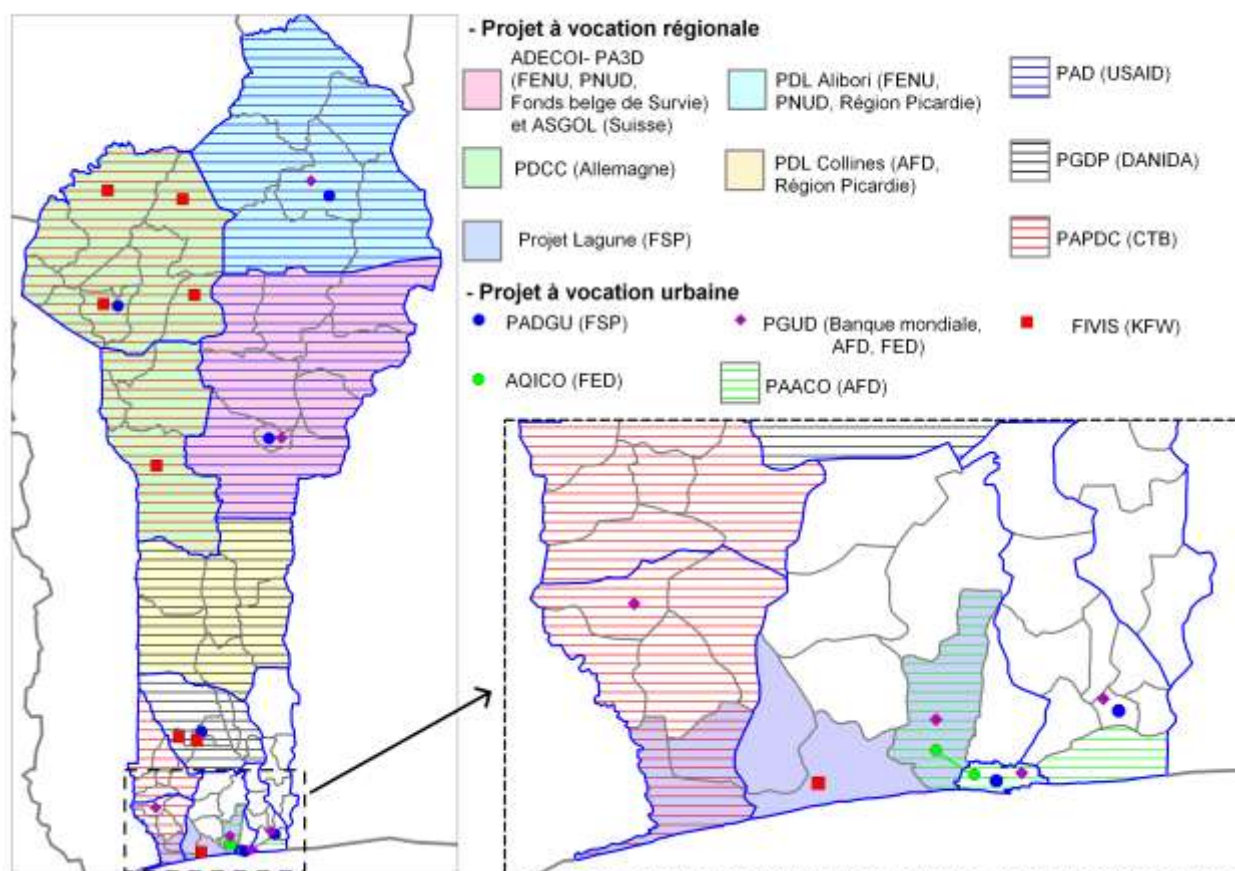
Bailleurs de fonds	Projet, période / Objectifs	Territoire d'intervention
FENU, PNUD et Fonds belge de Survie	Projet d'appui au développement communal et aux initiatives locales (ADECOI) 2003-2008 Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au développement économique local au Bénin (PA3D) 2008-2013	Bourgou
Elaboration participative d'outils de planification du développement local. Mise en place d'un Fonds de Développement Local. Amélioration des capacités techniques et institutionnelles des acteurs locaux. Mise en place et animation de cadres de concertation et de coopération entre les différentes structures et institutions locales.		
France (FSP)	Projet Lagune 2003-2007	Ouidah, Abomey-Calavi, Grand-Popo, Comé et Kpomassé
Vise à tester une démarche intercommunale de gestion durable d'une lagune côtière.		
Suisse	Appui suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale (ASGOL) 2006-2011	Bourgou
Amélioration des conditions de vie par l'accès à des services publics de qualité en éducation, santé, eau et assainissement. Instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales. Consolidation du rôle de la commune comme important moteur de développement local en articulation avec les politiques nationales. Renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées et de l'administration locale déconcentrée de l'État. Accompagnement et renforcement de la dynamique de regroupement des communes en territoires de développement et à l'assemblage de territoires intercommunaux.		
Allemagne (GTZ, KFW, DED, inWent puis GIZ)	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDCC) Phase 2 : 2007-2010, Phase 3 : 2010-2014	Atacora et Donga
Formation des élus et du personnel communal ; maîtrise d'ouvrage communal ; élaboration et suivi de la mise en œuvre des PDC, des SDAC et du Schéma Directeur du territoire (STADT). Communication locale et sensibilité de la Société civile, équipement en mobiliers de bureau, matériel informatique. Appui à l'Association des Communes de l'Atakora et de la Donga (ACAD) : élaboration et mise en œuvre des plans stratégiques et de communications ; promotion de l'intercommunalité ; équipement en mobiliers de bureau, matériel informatique ; renforcement du personnel. Appui à la Préfecture de Natitingou : formations des acteurs régionaux et communaux sur le Guide d'assistance et sa vulgarisation ; élaboration et mise en œuvre du programme d'assistance conseil aux communes ; élaboration et mise en œuvre de son plan stratégique ; renforcement du personnel ; réorganisation du Service des archives et de la documentation.		
Région Picardie, AFD	Projet de développement local dans les Collines (PDL Collines) 1995-2006 et 2007-2011	Collines
Renforcement des capacités techniques communales de Maîtrise d'ouvrage, de planification et de coordination des actions sur le territoire et amélioration des capacités financières/ressources propres des communes. Participation des habitants à la mise en œuvre d'actions de proximités, contractualisées dans des « Chartes de territoires ».		
FENU, PNUD, Région Picardie	Projet de Développement Local et d'Appui aux communes de l'Alibori (PDL ADECOM) 2005-2008	Alibori
Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations du département de l'Alibori et favoriser l'ancrage du processus de décentralisation au niveau local. Mise en œuvre d'une démarche de territoire. Réalisation de différentes études diagnostiques. Renforcement de la communication des élus vers leurs populations. Renforcement de l'Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le département de l'Alibori (APIDA) et de sa structure intercommunale.		
États-Unis (USAID)	Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) 2005-2007	Alibori, Bourgou
Octroi de subventions aux communes ayant un plan de développement local qui tienne compte de l'éducation et de la santé		

Danemark (DANIDA)	Programme Gouvernance et Droit de la Personne (PGDP) 2005-2007	Zou et Collines
Etablir un mécanisme de dialogue entre les élus locaux et la population autour des PDC et leur mise en œuvre, le contrôle des budgets communaux et l'utilisation des ressources. Lutte contre la corruption dans les administrations communales.		
Belgique (CTB)	Projet d'Appui à la planification et au développement communal (PAPDC) 2007-2011	Mono, Couffo, Atacora et Donga
Promotion de trois instruments : le Fonds de Développement Communal (FDC) destiné à la réalisation des investissements, le Fonds de Renforcement des Capacités (FRC) et le Fonds d'Initiative du Programme (FIP). Les bénéficiaires du programme sont les collectivités locales et leur administration et les préfectures dans leur rôle de tutelle.		

Tableau 15 : Les projets de bailleurs de fonds d'appui à la décentralisation axés sur une thématique urbaine

Bailleurs de fonds	Projet, période / Objectifs	Territoire d'intervention
Banque mondiale, AFD	<i>Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD)</i> Phase 1 : 2000-2004 Phase 2 : 2006-2010	Porto-Novo, Cotonou, Parakou, Abomey-Calavi, Lokossa et Kandi
Vise à renforcer la capacité des services techniques et financiers des administrations communales en vue d'accroître les ressources financières et techniques nécessaires pour assurer l'entretien des équipements et infrastructures urbaines.		
France (FSP)	Projet d'Appui à la décentralisation et la gestion urbaine (PADGU) 2004-2007	Porto-Novo, Cotonou, Parakou, Kandi, Natitingou et Bohicon
Amélioration des ressources fiscales municipales. Organisation des services communaux et renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage. Élaboration d'un programme d'actions communales incluant la maîtrise de la planification et de la programmation des investissements communaux. Amélioration du fonctionnement des services financiers et mise en place de procédures comptables et budgétaires. Mise en place de procédures de gestion urbaine et domaniale de la ville. Création d'un service d'appui aux initiatives communautaires.		
Allemagne (KFW)	Fonds d'Infrastructures des Villes Secondaires (FIVIS) 2007-2010 (composante du PDCC)	Ouidah, Natitingou, Abomey, Bohicon, Bassila, Kérou, Pehunco et Tanguéta
Mettre des infrastructures communales pérennes à la disposition de la population bénéficiaires et renforcer les capacités d'autogestion des communes.		
France (AFD)	Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO) 2006-2010	Cotonou, Abomey-Calavi, Sémé-Podji
Cf. description sous chapitre 3.1.3		
Commission Européenne (FED)	Projet Assainissement des quartiers inondables des quartiers Ouest de Cotonou (AQICO) 2009-2011	Cotonou et Abomey-Calavi
Appuyer l'amélioration des capacités d'aménagement, de planification locale et d'élaboration des politiques d'urbanisme à long terme.		

Figure 27 : Situation des appuis régionaux de l'aide multilatérale et bilatérale à la décentralisation entre 2002 et 2011



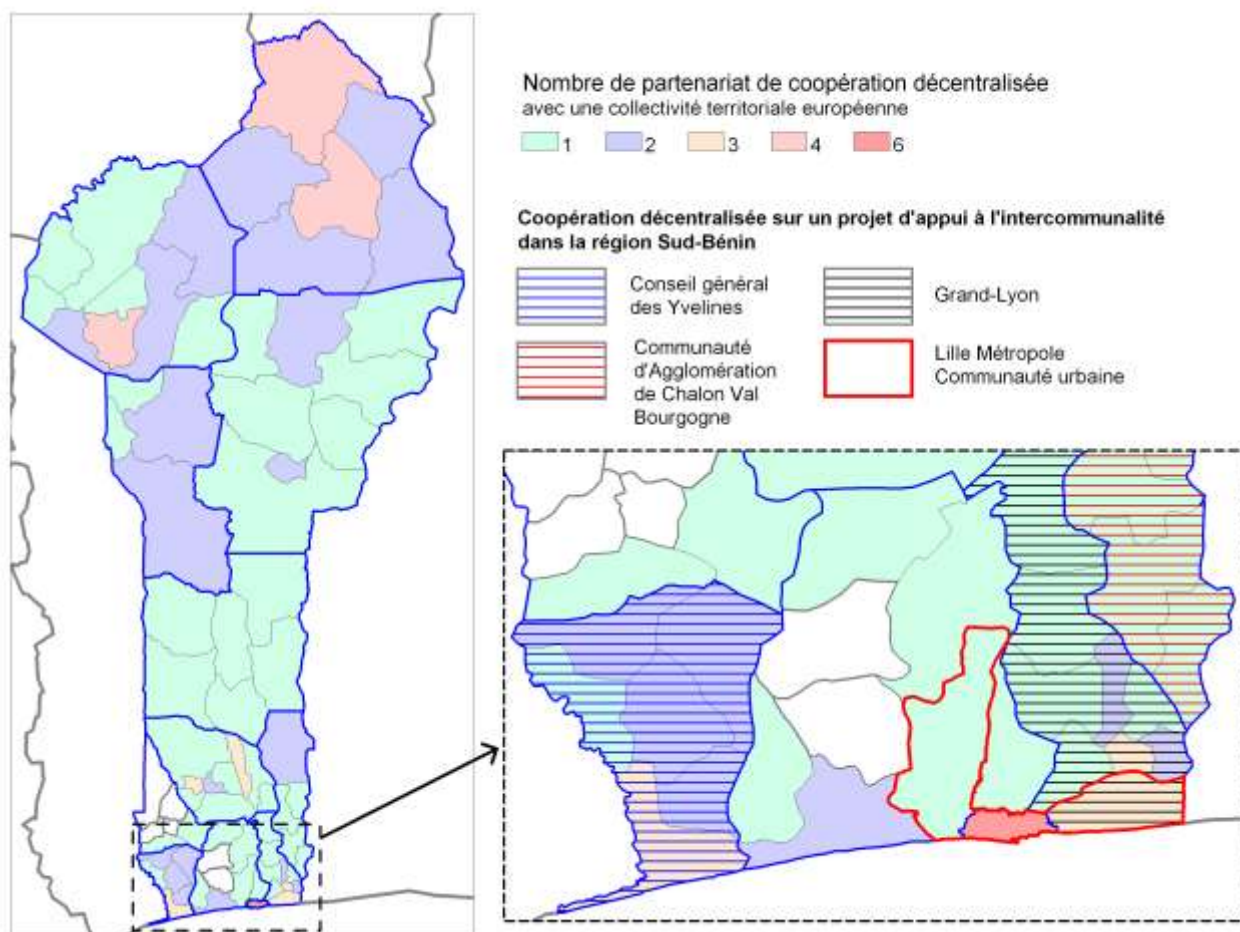
Source : ANCB 2011, Références portail Internet des bailleurs de fonds, enquête étudiant 2010.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012

L'importance accordée par les bailleurs de fonds actifs au Bénin au processus de réforme de décentralisation peut s'appréhender, à un autre niveau, par les efforts mis en œuvre pour coordonner les actions menées par chacun d'entre eux sur le territoire à travers « *le groupe technique décentralisation* ». Il a été décidé à partir de 2008 que le secrétariat technique de ce groupe serait alternativement assuré par la Commission européenne et d'autres bailleurs.

Dans un autre domaine, l'aide étrangère au développement des collectivités locales élues s'organise à travers les liens de coopération décentralisée. Avec la décentralisation et la mise en place de communes dotées d'une autonomie de gestion, cette forme d'appuis s'est fortement accrue par l'incitation des nouvelles entités à se « brancher » directement sur une coopération elle-même décentralisée. Le Bénin faisait partie, d'après un rapport du ministère français des Affaires Etrangères, des 5 pays avec le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal et la Mauritanie dans le Monde qui compte le plus grand nombre de partenariats avec des collectivités locales françaises [Réf. Internet Ambassade de France au Bénin] et sur les 45 accords de coopérations décentralisées entretenus par les deux pays en 2011, 31 ont été signés depuis l'installation de la décentralisation [Réf. Internet Atlas de la coopération décentralisée France-Bénin 2011].

Avec des montants de projet d'ampleur différente selon les partenariats contractualisés, cette forme d'aides a l'avantage, en principe, de s'inscrire sur une longue durée, à la différence des projets soutenus par les États ou les institutions internationales. Elle encourage, généralement, le renforcement des capacités des mairies par le financement de voyages d'études, de missions d'expertise, de formations de cadres, d'achats d'équipements et par l'amélioration des infrastructures communales. La figure 28 fait état de la densité des liens de coopération décentralisée entretenus par les communes béninoises. On peut voir, à travers ce document, que les communes ont presque toutes à leur actif au moins un accord passé avec une collectivité territoriale européenne. On peut voir, également, que les communes de la région littorale sont particulièrement bien dotées de projets de coopération décentralisée dont plusieurs d'entre eux intègrent une dimension régionale.

Figure 28 : Les coopérations décentralisées des communes béninoises avec des collectivités territoriales européennes



Source : Atlas de la Coopération Décentralisée France-Bénin, 2010.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

3.1.2 Le dispositif de la décentralisation adopté et enjeux de production d'informations géographiques pour les territoires

Nous allons appréhender, dans ce nouveau point, à partir du dispositif technique de décentralisation adopté, dans quels domaines les réformes engagées au début des années 1990 sont à l'origine de la sollicitation singulière d'outils d'information géographique locale. On verra, par la suite, dans la deuxième partie de ce troisième chapitre, que ce genre d'outil a été

implanté presque simultanément au processus de municipalisation avec les soutiens des bailleurs de fonds étrangers. Nous pouvons soulever trois grands enjeux relatifs aux modalités d'évolution des nouvelles communes. Le premier enjeu concerne les délimitations administratives créant les communes décentralisées. Le second enjeu porte sur les nouvelles compétences techniques déléguées à l'échelle locale. Le troisième et sans doute le principal enjeu de la mise en place de systèmes d'information géographique dans les nouvelles communes les plus peuplées (grandes villes) est la mobilisation de ressources économiques et fiscales pour faire face aux transferts de compétences et générer du développement local.

a) Le report strict du tracé de la précédente administration centralisée, des décalages entre territoires administratifs et dynamiques de peuplement

Nous allons discuter, dans ce premier point, du découpage administratif de la réforme de la décentralisation. L'idée défendue est que les nouvelles collectivités territoriales, par les modalités de leur découpage administratif, génèrent des besoins particuliers de collecte et de traitement d'informations géographiques. Ces besoins sont relatifs à des aspects de géo-identification par rapport à l'organisation de territoires qui ne s'appuient pas sur un processus historique de construction de référents socioculturels populaires et de dynamiques de population notamment par rapport aux pôles urbains. En effet, comme le soulève A. Rochegude, dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, le découpage des localités locales a été calqué sur celui des circonscriptions administratives, d'où certaines difficultés à voir émerger des communautés d'intérêts à travers les nouvelles collectivités locales décentralisées [ROCHEGUDE A. 2000, page 15]. Aussi il en ressort certains enjeux de conscience proprement communale qui font écho au processus de remodelage administratif des communes françaises issu de la Révolution de 1789 [FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C. 2006 b]. Les effets territoriaux de ce découpage communal peuvent être appréhendés dans la reconnaissance de légitimité des gouvernements locaux et de leur mode de gouvernance plus ou moins clientéliste [LE MEUR P-Y. 1998]. Les effets peuvent se matérialiser par différentes formes de revendications sociales [LIMA S. 2006] ou de simples difficultés à faire accepter des réformes de gestion de la chose publique [BLUNDO G. 2006].

La disponibilité d'informations géographiques peut permettre, dans cette approche du découpage communale, de mieux envisager les contenus des organisations communales à travers, par exemple, la distribution des groupes ethniques, des religions dominantes, du patrimoine. La possession d'information géographique peut appuyer, dans ce sens, les travaux de construction identificatoire par rapport au territoire que représente la commune dans le sens de « Pays » que définit le Géographe P. Vidal de la Blache « *une unité spatiale homogène, un espace de dimensions restreintes, dont l'unité s'impose aussi bien du dehors que du dedans, aussi bien aux yeux du voyageur quelque peu attentif qu'à la conscience de ses habitants et qui résulte d'une combinaison particulière de nombreux éléments d'ordre physique, historique, économique, social et culturel* » [VIDAL DE LA BLACHE P. 1903].

À la suite de la problématique exposée, nous allons faire état, d'abord, des choix méthodiques du découpage administratif de la décentralisation au Bénin. Nous allons, ensuite, à partir d'un travail de cartographie et de superposition de couche d'informations, mettre en perspective ce découpage par rapport aux dynamiques de peuplement de la région du Sud-Bénin.

Document 11 : Dispositif de la décentralisation au Bénin

Le dispositif retenu au Bénin par les lois de 1999 et 2000 prévoit un seul niveau de déconcentration du pouvoir d'État avec 12 départements. Ces derniers assurent l'unique autorité de tutelle des communes avec pour mission de contrôler la légalité des actes et d'assurer un conseil et une assistance. Ces départements sont représentés par un préfet nommé par l'État qui est assisté, dans ses fonctions, par un conseil départemental.

Le cadre décentralisé est organisé autour d'un seul niveau avec 77 communes. D'après les textes de lois de la décentralisation, il n'y a pas de distinction entre les communes de centres urbains et celles de zones rurales. Elles sont toutes soumises au même régime statutaire. Il y a, cependant, un *statut particulier* pour les grandes villes (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Ce dernier statut est fondé sur la base de trois critères qui doivent être cumulatifs (Loi n°98-005 du 15-01-1999 portant organisation des communes à statut particulier) : avoir une population de 100 000 habitants au moins, s'étendre de façon continue sur au moins 10 kilomètres et avoir des ressources suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les communes à statut particulier ont des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle (construction, équipement et entretien des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres de formation professionnelle), de transport et de circulation (organisation des transports urbains collectifs) et de communication (installation des stations de radio et de télévision).

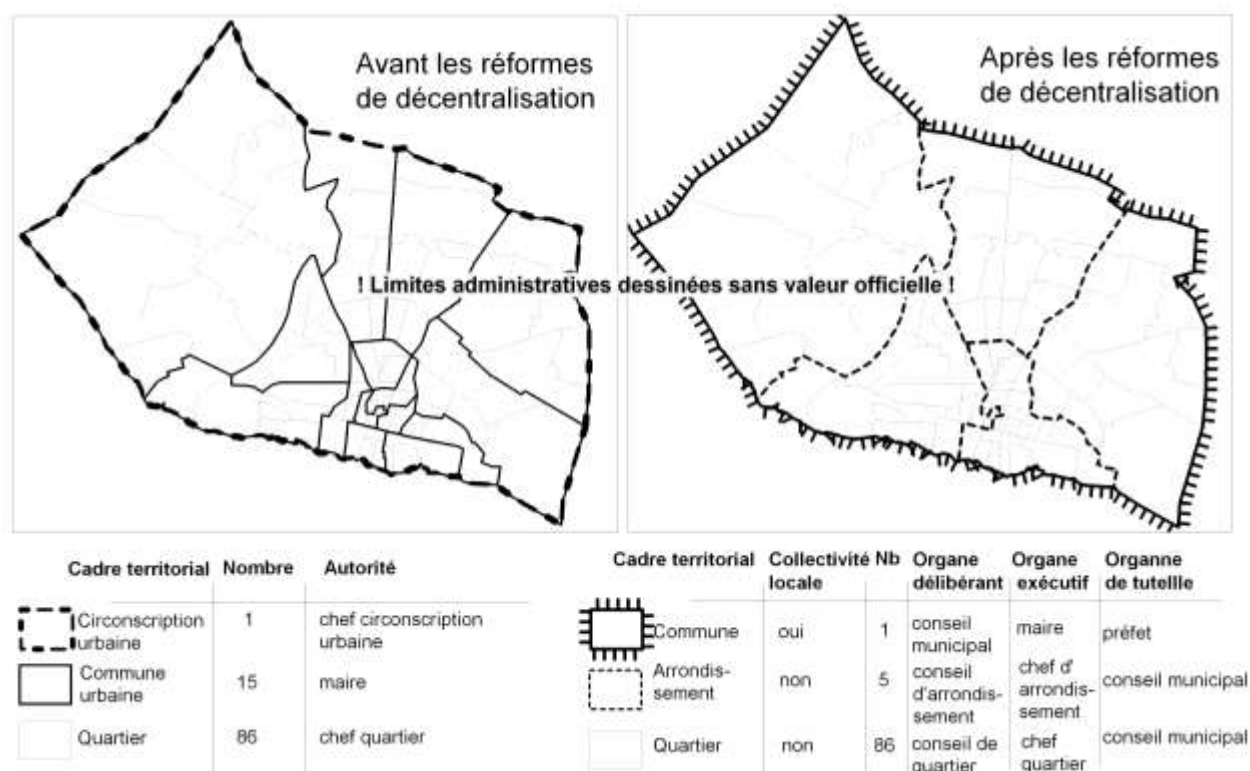
Les communes ont à leur tête un maire. Il est le chef de l'administration communale et président du conseil communal. Il est appuyé dans ses fonctions par deux adjoints. Le maire et ses adjoints sont élus au scrutin uninominal secret à la majorité absolue par le conseil communal en son sein. Le conseil communal est, lui, élu au suffrage universel direct et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Pour les communes à statut particulier, le conseil est dit « municipal » et le nombre d'adjoints au maire est égal au nombre d'arrondissements plus trois. Le nombre de conseillers communaux ou municipaux qui forme le conseil communal ou municipal dépend du nombre d'habitants de la localité (pour Porto-Novo 33, pour Cotonou 45). Les textes de lois indiquent qu'il n'y a pas de liens hiérarchiques entre les représentants de l'État et le Maire.

À l'échelle infra-communale, plusieurs niveaux de découpage renforcent la démocratie locale. Les communes sont divisées en arrondissements qui sont des unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière mais dotés d'organes de représentation. Les arrondissements sont, eux-mêmes, divisés en villages ou quartiers de villes. Ces dernières subdivisions infra-communales sont, aussi, sans personnalité juridique, ni autonomie financière. Pour les seules communes à statut particulier, les arrondissements doivent avoir une population d'au moins 30 000 habitants. Les arrondissements ont à leur tête un chef d'arrondissement élu par le conseil d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement est élu lui-même par suffrage universel direct par scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Dans le cas des communes à statut particulier, les chefs d'arrondissement sont également adjoints au maire de la commune. Ils gèrent, dans ce cadre spécifique, par délégation du maire, certaines infrastructures de proximité (marchés, écoles, places publiques et espaces verts de quartier). Le village et quartier de ville ont à leur tête un chef de village ou chef de quartier de ville. Il est élu par le conseil de village ou de quartier de ville en son sein. Les conseillers de village ou de quartier de ville ont été élus pour la première fois en 2008 au suffrage universel direct sur le même principe que les conseillers d'arrondissements et communaux (auparavant ils l'étaient par consultation démocratique). Les mandats de l'ensemble de ces élus locaux sont de 5 années.

L'organisation administrative issue des réformes de décentralisation présentée ci-dessus s'est appuyée sur le découpage territorial existant par un simple changement des qualités des formes d'autorité (figure 29 pour les communes à statut particulier et figure 30 pour les communes à statut ordinaire). Le découpage administratif en vigueur, avant les réformes de la décentralisation, était régi par la Loi 90-008 du 13 août 1990 portant organisation et attribution des circonscriptions administratives durant la période de transition. Le pays était alors organisé en 6 départements, 67 sous-préfectures et 10 circonscriptions urbaines (Porto-

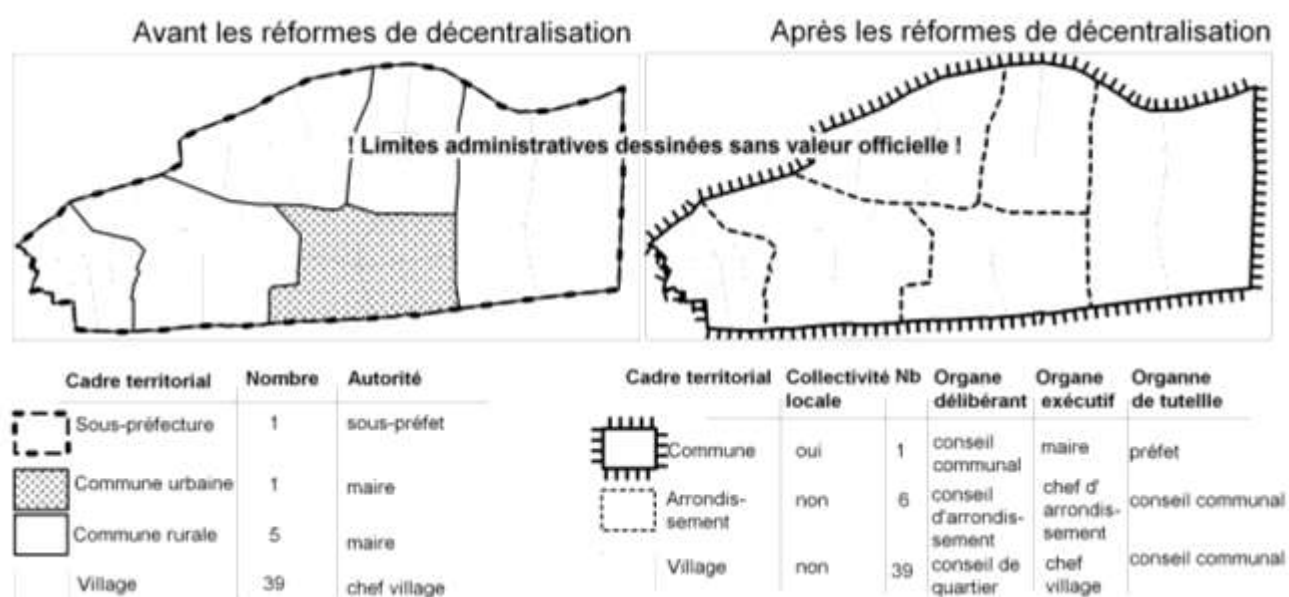
Novo, Cotonou, Kandi, Natitingou, Ouidah, Parakou, Djougou, Lokossa, Abomey, Bohicon), 569 communes urbaines et rurales et 3 828 villages ou quartiers de villes. Les représentants de chaque administration (préfet pour département, sous-préfet pour sous-préfecture, chef de circonscription urbaine pour circonscription urbaine, maire pour commune, chef village ou chef quartier pour village ou quartier de ville) étaient nommés par l'État. Les limites des 77 communes décentralisées se sont calquées sur celles des anciennes 67 sous-préfectures et des 10 circonscriptions urbaines. Les arrondissements se sont substitués aux communes urbaines et rurales. Les quartiers de ville et villages ont hérité des territoires des entités administratives du même nom. La création de nouvelles unités administratives concerne seulement les communes à statut particulier. Dans leur cas unique, il a été opéré un regroupement de plusieurs communes urbaines. La ville de Porto-Novo est ainsi passée de 15 communes urbaines à 5 arrondissements ; Cotonou de 24 communes urbaines à 13 arrondissements.

Figure 29 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes à statut particulier – cas de Porto-Novo



Source : Cartes CENATEL 1996. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Figure 30 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes de statut ordinaire - Cas de Sémé-Podji



Source : Cartes CENATEL 1996. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La superposition du découpage de l'administration décentralisée sur celui de l'organisation territoriale antérieure amène à s'intéresser aux fondements historiques de ce dernier découpage. Le découpage administratif en vigueur avant janvier 2003 est la reconduction des cadres territoriaux mis en place par le régime militaire et révolutionnaire du Général Kérékou avec un simple changement d'appellation et la suppression des organes de direction formées par les instances locales du parti unique. Ce découpage était l'émanation de l'Ordonnance 74-7 du 13 février 1974 portant réorganisation de l'administration territoriale au Bénin et était construit autour de *provinces* dirigées par un préfet (parfois militaire), de 84 *districts* dirigés par un chef de district, des 510 *communes* dirigées par un maire et des 3 378 *villages* représentés par des délégués théoriquement élus au sein du Conseil révolutionnaire local (CRL) au suffrage universel mais étroitement contrôlés (monopartisme, pas de bulletin secret, interventionnismes des échelons administratifs supérieurs). Le territoire de Cotonou était alors partagé en six circonscriptions administratives appelées Districts Urbains de Cotonou (DUC), 24 communes et 143 quartiers. À la tête de chaque district se trouvait un chef de district (CD) nommé par le pouvoir central. Les maires et les délégués de quartiers étaient élus par consultation populaire.

Au travers des 77 communes décentralisées de 2003, on retrouve, ainsi, les 84 districts urbains et ruraux de la période du régime révolutionnaire du Général Kérékou. La différence numérique provient, seulement, du regroupement en un seul territoire administratif des 6 districts urbains de Cotonou et des 3 districts urbains de Porto-Novo. On retrouve, aussi, à travers les communes rurales et urbaines les actuels arrondissements. Enfin les quartiers de ville et les villages sont à peu près les mêmes dans les deux découpages.

La genèse du découpage administratif de l'organisation décentralisée mise en place en janvier 2003 avec les premières élections des conseillers communaux révèle, ainsi, une origine liée à

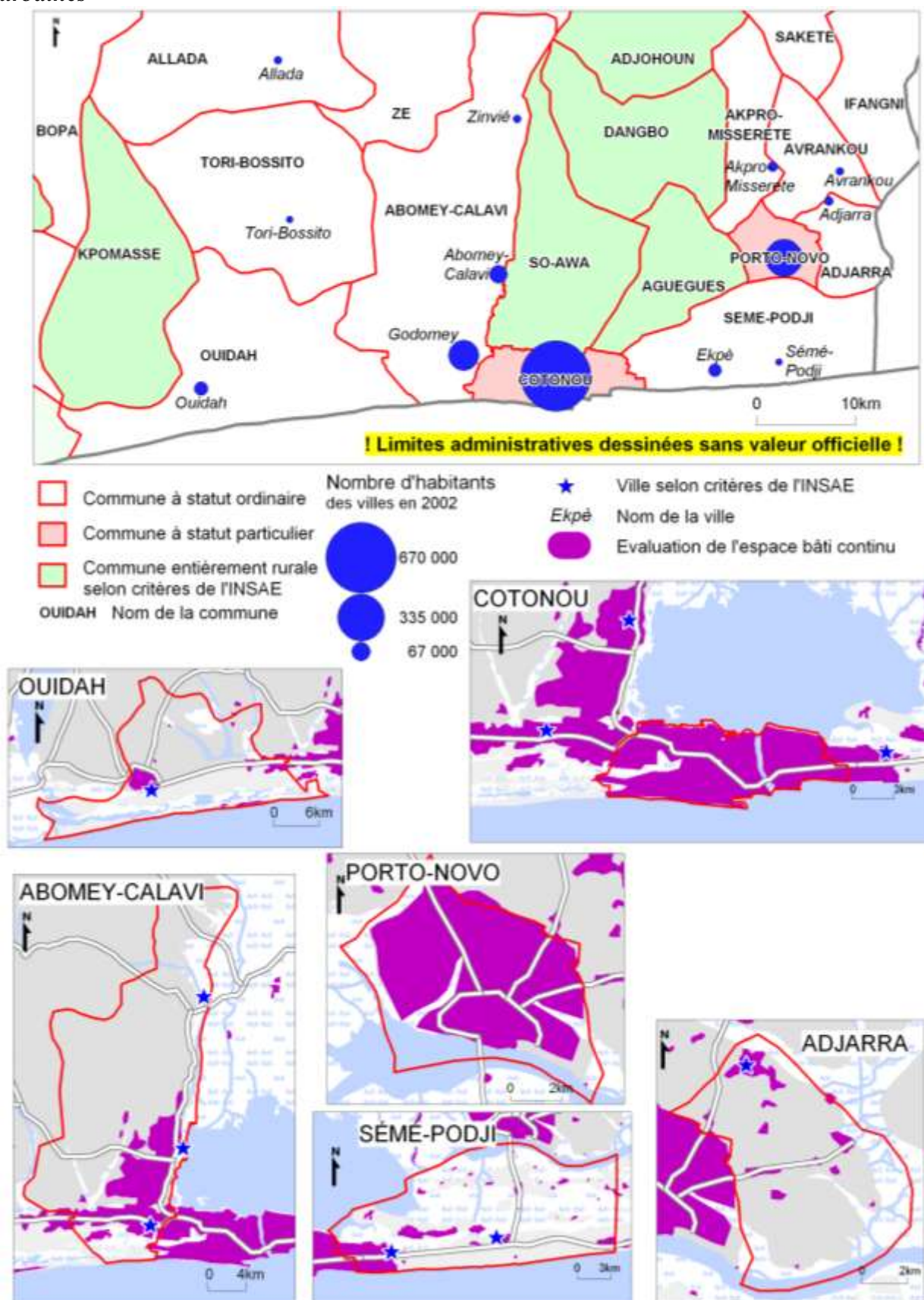
la période révolutionnaire avec ses objectifs d'encadrement minutieux du territoire au sein d'un appareil politico-administratif centralisé par un parti unique. Cet héritage historique intrinsèque dans le découpage de l'administration décentralisée de 2003 peut être source de plusieurs questionnements par rapport aux capacités des collectivités communales à générer un développement local dans la configuration de territoires qui n'ont pas été, à la base, pensés pour cela. La méthodologie du découpage administratif de la décentralisation peut susciter, par ailleurs, un ensemble d'interrogation sur la reconnaissance des limites communales comme frontière d'une action publique ou d'autorité puisque ces dernières, pendant plusieurs décennies, n'ont pas eu cette fonction. D'autant plus que les limites de ces territoires n'étaient pas fixées à partir de l'établissement d'une cartographie précise (Chapitre 2). P-Y Le Meur, sur la base d'un travail de terrain mené dans la commune de Ouéssé (département des Collines – centre du Bénin), a montré, ainsi, le recours au procédé de simple énumération de villages pour définir le territoire de la commune ce qui permettait de pallier l'absence de frontière territoriale en lui substituant, de fait, une description aléatoire par rapport à des usages de défrichement de champs ou d'aire de chasse [LE MEUR P-Y. 2006 b]. Nous verrons, au cours du chapitre 6 qui s'intéresse à l'application pratique dans les territoires des outils de l'information géographique, que cet aspect de reconnaissance des limites communales sera à l'origine de rapports tendus entre les deux communes de Cotonou et Abomey-Calavi.

Nous allons analyser à présent comment évolue le découpage administratif communal par rapport à la distribution du peuplement et de ses dynamiques urbaines dans la région du Sud-Bénin.

Le document présenté ci-après a été construit en couplant le tracé du découpage administratif des communes, des informations produites par les services nationaux de la statistique (INSAE) et le dessin de l'étendue du bâti continu établi à partir d'une lecture de la couverture aérienne de la région.

Pour rappel, l'INSAE considère une ville à partir des critères suivants : avoir un minimum de 10 000 habitants et au moins une des infrastructures tel qu'un bureau de Postes et Télécommunications (PTT), un bureau de Recette-Perception du Trésor Public, un système d'adduction d'eau et d'électricité, un centre de santé ou un collège d'Enseignement Général avec un 2ème cycle et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants (Chapitre 1.1.1.c). Le tracé du découpage administratif a été construit à partir de la mise en cohérence de différentes cartes établies par ou sur commande de l'administration nationale (INSAE-Bénin, CENATEL, SERHAU-SA) et des administrations communales et à partir de notes de travaux de terrain menés par l'équipe universitaire du projet CORUS conduite par l'E. Dorier. Ce tracé n'est donc pas une retranscription d'un découpage officiel et reconnu comme tel par le ministère de l'Intérieur et de la *Commission nationale des affaires domaniales* (CNAD- structure rattachée au ministère de l'Intérieur chargée de la résolution des conflits domaniaux et de l'identification des frontières communales et de l'État) puisqu'en 2011, date de nos dernières enquêtes de terrain, aucun document officiel n'avait encore été publié.

Figure 31 : Découpage administratif communal de la région sud-Bénin et données urbaines



Source : Cartes topographiques 1/50 000ème IGN-Bénin 2001 et 2002, Cartes CENATEL 1996, Données RGPH 2 INSAE-Bénin 2002, Image Google Earth 2011.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La lecture du document soulève plusieurs remarques.

On perçoit, d'abord, une distorsion entre l'étendue de l'espace bâti continu des villes et les limites administratives des communes. Plusieurs situations sont relevées. Le premier cas correspond à la configuration des communes de Cotonou et de Porto-Novo. Pour la première ville, la superposition des différentes couches d'informations montre une agglomération urbaine dense qui ne présente pas les mêmes proportions que celles du territoire communal. La ville s'étend de manière continue à l'ouest et à l'est sur les communes d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji sur d'importantes superficies (où s'opèrent les plus fortes croissances de population de la région Sud-Bénin - Chapitre 1.1). Avec des proportions beaucoup moins importantes, on a à faire à la même situation pour la ville de Porto-Novo : la population agglomérée de la ville dépasse les limites communales strictes par un léger débordement sur les communes d'Avrankou et d'Adjarra. Un autre cas singulier est représenté par la situation de la commune de Ouidah. Les limites communales dépassent, ici, fortement l'emprise spatiale du bâti continu de la ville. Dans l'usage pratique des données statistiques produites par l'INSAE, il faut additionner les chiffres de 4 arrondissements sur les 10 que compte la commune pour avoir le nombre d'habitants approximatif du territoire urbain de la commune.

La superposition du tracé du découpage administratif et les catégorisations de ville du service de la statistique montre, inversement, des territoires communaux qui contiennent plusieurs « villes ». Ce sont les cas de la commune d'Abomey-Calavi avec les trois centres de Godomey, Abomey-Calavi et Zinvié et de la commune de Sémé-Podji avec les centres d'Ekpé et Sémé-Podji. Pour la commune Sémé-Podji, on peut remarquer que le prolongement de l'espace bâti de la ville de Cotonou qui déborde sur le territoire communal ne correspond pas à une « ville » selon la catégorisation de l'INSAE. Par rapport aux critères de l'institut, l'arrondissement en question, Agblangandan, ne dispose pas sur son territoire du nombre d'infrastructures nécessaires pour être considéré comme un espace urbain malgré sa population de 30 716 habitants [Données RGPH 3]. On peut, pourtant, facilement imaginer que les habitants de la localité, par leur proximité géographique de la commune de Cotonou, aient les usages courants des infrastructures requises.

Ce décalage entre distribution du peuplement, fonctionnalité urbaine et limites communales, à la suite de la révélation de l'origine historique du tracé, tend à conforter l'approche selon laquelle le découpage adopté est source de certaines difficultés pour le développement des territoires communaux. Dans le dernier cas observé, les obstacles auxquels les communes peuvent être confrontées portent sur la difficile « perception » des territoires à partir d'éléments tangibles d'organisation spatiale du peuplement. Ils relèvent, également, d'une non prise en compte, pour la commune de Cotonou et à moindre mesure pour celle Porto-Novo, d'aire de fonctionnalité d'une agglomération urbaine.

b) Des administrations dotées de compétences techniques très larges

L'application des réformes de la décentralisation ont amené l'État béninois à déléguer plusieurs de ses prérogatives dans le domaine du développement aux communes. Le document 10 ci-dessous énumère l'ensemble des compétences qui depuis 2003 sont sous la responsabilité d'une gestion décentralisée.

Document 12 : Prérogatives des communes en 2010

1. Développement local, de l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme
<ul style="list-style-type: none"> - Plan de développement local - Schéma directeur d'aménagement de la commune - Plan de développement économique et social - Plan d'urbanisme dans les zones agglomérées - Règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols - Les plans détaillés d'aménagement urbain et de lotissement - Délivrance de permis d'habiter et permis de construction - Contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur - Promotion immobilière publique et privée - Avis sur la tranche communale de développement et autres projets d'investissements publics à caractère régional ou national à réaliser sur le territoire communal - Participe à l'aménagement du territoire pour le compte de la commune - Réglemente, autorise et contrôle l'occupation temporaire du domaine public
2. Infrastructures, équipement et transport
<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation et entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire - Réalisation et entretien des voies urbaines et de leur réseau d'assainissement en zones agglomérées - Signalisation routière - Réalisation et entretien des réseaux d'éclairage public - Réalisation entretien, gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings - Réalisation d'infrastructures hydrauliques et installation de lignes télécommunication locale ainsi que des cabines publiques, des centres d'écoute publique radiophonique et/ou télévisuelle - La commune est consultée pour tous les travaux sur son domaine public afin d'assurer une coordination des interventions - Réglementation des transports des biens et des personnes sur le territoire communal
3. Environnement, de l'hygiène et de la salubrité
<ul style="list-style-type: none"> - Fourniture d'eau potable - Protection de l'eau potable - Collecte et traitement des déchets solides et autres que les déchets industriels - Collecte et traitement des déchets liquides - Réseau public d'évacuation des eaux usées et pluviales - Ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations - Gestion des cimetières et des services funèbres - Création, entretien, plantation des espaces verts et aménagement publics - Protection des ressources naturelles comme les forêts, sols, faunes, ressources hydrauliques, nappes phréatiques - Consultés sur tout aménagement relatif au site minier sur le territoire communal - Préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique - Lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles - Hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant du public - Donne son avis sur la réalisation sur le territoire communal de tout projet portant atteinte à l'environnement
4. Enseignement primaire et maternel
<ul style="list-style-type: none"> - Construction, équipement et réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel - Assure l'entretien de ces établissements - Initiation de mesure de nature à favoriser et à promouvoir l'éducation de la jeunesse - Construction, équipement et entretien des établissements secondaires et des centres publics de formation (communes à statut particulier)

5. Alphabétisation et éducation des adultes
- Promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite ou orale
6. Santé, action sociale et culturelle
- Réalisation, équipement, réparation et entretien des centres publics de santé, de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport, de loisirs, au niveau du village, de l'arrondissement, du quartier de ville, aide sociale aux déshérités et aux sinistrés
- Animation des activités culturelles, sportives de jeunesse et de loisir, en assurant aux structures chargées de ces activités, une assistance matérielle et financière
- Conservation du patrimoine culturel local
7. Services marchands et investissements économiques
- Construction, équipement, répartition, entretien et gestion des marchés et abattoirs
- Décide des dépenses d'investissement économique dans son domaine de compétence
- Prise de mesure pour favoriser le tourisme sur le territoire communal et à encourager les opérateurs économiques intéressés à entreprendre des activités économiques dans ce domaine
- Prise de mesure et initiation des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire de la commune notamment par l'aménagement des zones artisanales et des zones industrielles

Source : D'après loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Commune en république du Bénin, articles 93 à 107, in Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, Recueil des lois sur la décentralisation, Cotonou, Septembre 2002.

Le document montre que les compétences attribuées aux communes sont nombreuses et sont particulièrement variées dans les travaux qui touchent la gestion et la prospective urbaine avec des attributions dans l'élaboration de documents de planification et de construction d'équipement de réseau d'assainissement et de voirie. L'ampleur des compétences transférées suscite un premier grand questionnement sur les moyens financiers dont sont dotées les communes pour exécuter ces activités [NACH MBACK C. 2001]. Avant de s'interroger plus en détail sur cet aspect, nous allons appréhender les enjeux de l'information géographique locale dans la mise en œuvre de ces nouvelles prérogatives de gestion d'aménagement urbain.

Un premier avantage de l'information géographique et de ses outils informatiques réside dans le fait qu'ils apportent des connaissances sur l'organisation de l'aménagement du territoire local. Avec les couvertures aériennes numériques potentiellement disponibles, on peut discerner, par exemple, les formes de l'occupation du sol, apprécier les densités du bâti, de la végétation, analyser les modalités de l'habitat selon les quartiers (Chapitre 2.2.1.c).

La disponibilité d'informations géographiques est utile pour les investissements que souhaitent engager les collectivités territoriales en permettant d'en apprécier au mieux les conditions de faisabilité technique. Par rapport à l'infrastructure ou l'aménagement envisagés, les types d'informations locales nécessaires sont bien évidemment très hétérogènes. La construction d'un tronçon de voirie va nécessiter, par exemple, l'acquisition d'informations sur la géotechnique du site, sur les bassins versants et les nappes phréatiques. Les travaux d'édification d'un cimetière vont demander la disponibilité des informations que nous venons de citer et un ensemble d'autres plus spécifiques ou thématiques.

L'absence d'informations géographiques ou des données de mauvaises qualités peuvent avoir des répercussions sur la viabilité et l'efficacité des investissements menés. Les travaux inachevés ou des équipements non-fonctionnels qui en résulteraient sont un point particulièrement sensible pour les collectivités communales béninoises car cela peut constituer un motif de sanction d'une équipe municipale lors d'élections locales à venir, car la

majorité d'entre elles, comme nous le verrons dans le point suivant, ont des capacités d'investissement particulièrement faibles.

Pour la gestion du patrimoine public, l'organisation de Systèmes d'Informations Géographique (SIG) peut appuyer les travaux des mairies par le recensement et la localisation des équipements et des domaines fonciers communaux afin de les rendre potentiellement rentables. Dans l'activité de gestion du patrimoine, le traitement des informations géographique à travers un SIG offre, également, de nombreux avantages. Pour la gestion de la voirie, par exemple, il y a d'abord un aspect pragmatique. Chaque agent municipal peut consulter, visualiser les données et les informations disponibles sur une rue. La sélection de l'objet cartographique sur l'interface numérique ouvre une liste de caractéristiques associées et des documents qui s'y rapportent (arrêtés municipaux, photos). Il y a, ensuite, un aspect de performance par rapport aux capacités de réceptivité des besoins du terrain. Dès lors qu'une rue est créée, nommée ou supprimée, la mise à jour est faite et le référent est disponible à tous les services de l'administration concernés. Il n'est plus nécessaire d'attendre un tirage papier pour visualiser la situation et le tracé d'une nouvelle rue. Enfin, avec ses différentes fonctions (calculs automatiques de distance et de superficie, outils de classement de données, de requête), le SIG offre des bénéfices dans la rationalisation des activités de maintenance. On peut, rapidement, dresser des tableaux par rapport à des variables de périodicité d'entretien et, ainsi, planifier avec précision les activités d'un service technique de nettoyage, de réparation ou de désensablement.

Ces connaissances, si elles sont accessibles aux responsables locaux, leur permettent de disposer d'une source de données sur leurs territoires de compétence qui peut servir, aussi, à l'élaboration de documents de planification et de prospective sur le territoire communal. En permettant de réunir dans un même système différentes informations qualitatives et quantitatives se rapportant à l'espace communal et de les combiner entre elles, le SIG constitue un outil d'aide à la décision dans la recherche d'implantation optimale d'équipements et de projets. L'outil permet de pouvoir tester des scénarii et d'envisager, sur la base de différents critères de distribution de population, de configuration des milieux naturels, leurs impacts sur le territoire de la commune.

Au regard des quelques exemples développés, les recours à l'information géographique numérique pour les activités relatives aux compétences transférées aux communes présentent de nombreux avantages. Cependant, comme nous allons tenter de l'exposer à partir du point ci-après, ces bénéfices techniques n'ont pas été les premières motivations du développement des outils au Bénin par les bailleurs de fonds.

c) Le financement de la communalisation et le plébiscite de la fiscalité locale

Avec l'application des réformes de la décentralisation, les communes béninoises ont été dotées d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière, ce qui les a amenées à mettre en place un budget propre (Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin). L'État béninois, avec ses propres difficultés de financement et les effets des injonctions des plans d'ajustement structurel des années 1980 et 90, montrait des capacités assez limitées pour assurer l'ensemble des transferts de moyens nécessaires au suivi des compétences déléguées. Ainsi, très tôt, la perspective de

décentralisation a été confrontée à l'urgence de mobilisation des ressources nécessaires aux dépenses auxquelles les communes allaient devoir faire face.

Dans son discours d'ouverture aux travaux des États Généraux de l'Administration Territoriale en 1993 (EGAT), le Président de la République, Nicéphore Soglo, insistait sur l'une des difficultés majeures de la décentralisation en Afrique : « *il n'y aura pas de réforme de l'administration territoriale réussie sans une solide réforme des finances locales.* » [cité dans LALEYE M. 2003, page 103]. Cette déclaration avait pour objet de souligner l'importance de niveaux de ressource dont dispose les collectivités locales, ressources qui leur permettent d'exercer pleinement leurs compétences, et qu'elles puissent conserver une marge de manœuvre suffisante dans la détermination de ces ressources et dans leur utilisation. La marge de manœuvre, que sous-entendait le Président Soglo, résidait dans cette capacité, laissée à la collectivité locale, à « *doser l'effort fiscal qu'elles demandent à leurs contribuables avec les services que leurs habitants attendent d'elles.* » [NACH MBACH C. 2003, page 103]. En ce sens, le chef de l'État béninois rappelait que « *l'essentiel des ressources des collectivités locales (devrait) provenir des impôts et taxes.* » [LALEYE M. 2003, page 103].

Le Président Soglo, technocrate de la Banque mondiale [BANEGAS R. 2003], tendait à promouvoir, lors de ce premier grand évènement qui allait orienter les fondements de la décentralisation au Bénin, une approche libérale où la capacité des collectivités à lever ses propres sources de financement serait un gage d'une décentralisation réussie, s'opposant de fait à un système de péréquation permettant de corriger les inégalités économiques entre les différentes régions du pays.

Cette orientation économique de fonctionnement des communes est justifiée par plusieurs arguments par les promoteurs d'une approche libérale de la gestion de la chose publique. Nous retrouvons, par exemple, l'argument qu'un important montant de ressources propres garantit une certaine autonomie en permettant de disposer de financements plus stables que des transferts ou des subventions d'État. Il est mis en avant que cette orientation économique permet de réduire les comportements opportunistes qui sont susceptibles de se développer lorsque les sources de financement sont étrangères, que cette orientation permet, ainsi, d'accroître la responsabilité des élus. Il est argué, aussi, le principe que la proximité entre prélèvement et offre de service public incite les responsables locaux à améliorer leur efficacité et permet, ainsi, l'atteinte d'un cercle vertueux où les élections permettent d'élire les meilleures gestionnaires qui ont pu, par la mobilisation des ressources financières, atteindre leurs objectifs.

Imprégnés de cette approche libérale de la chose publique, les bailleurs de fonds promoteurs de la décentralisation avec leurs prescriptions visant à réduire le poids de l'État, ont placé au Bénin, dans leurs priorités, le fait de travailler au développement des ressources locales propres. Ces appuis se sont manifestés par le financement de nombreux travaux d'experts internationaux, par exemple, en février 2007 par une étude commandé par le ministère français des Affaires Etrangères (MAE) confié à la direction scientifique de G. Chambas (CNRS) sur le thème « *les ressources propres des communes du Bénin* ». Les encouragements aux travaux de réflexion sur le développement des finances locales peuvent également être perçus à travers les appuis au *Partenariat pour le Développement Municipale* (PDM) et de

son programme Ecofiloc (Chapitre 3.1.1.b) et la publication de *La Revue Africaine des Finances Locales* à partir de 1996 qui a notamment, en 2003, consacré un numéro spécial au Bénin.

Nous allons appréhender, dans ce point, quelles sont les différentes sources de financements des budgets des communes béninoises et dans quelle mesure les travaux autour de l'information géographique (foncière) vont devenir des vecteurs de croissance des budgets locaux.

Dans le système de financement des communes, on distingue, d'après l'organisation mise place avec la décentralisation, deux types de ressources possibles : les ressources « traditionnelles » et les autres. On retrouve dans cette deuxième catégorie de financement les appuis des institutions internationales d'aides au développement, les apports d'associations, par exemple, celles des travailleurs étrangers ou d'entreprises locales. On s'intéresse, ici, aux « ressources traditionnelles » dans la mesure où c'est sur elles que vont s'appuyer les travaux d'élaboration du budget communal.

Les « ressources traditionnelles » sont les ressources locales propres et les transferts de l'État. D'après le dispositif en vigueur au Bénin, en 2011, ces transferts d'État sont composés, d'une part du *Fonds d'Appui au Développement des Communes* (FADeC – voir encadré en infra) et d'autre part d'une partie des dividendes de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et de la taxe de voirie perçue aux postes douaniers au niveau de la frontière entre le Bénin et le Nigeria sur les marchandises transitées. Cette dernière taxe est répartie, en fait, entre le Fonds routier, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) et les Collectivités locales. La part revenant aux collectivités est partagée à 80% pour les communes à statut particulier (60% Cotonou, 24% Porto-Novo et 16% Parakou) et 20% pour les communes à statut ordinaire. Cette source de financement est, par nature, particulièrement instable pour les budgets communaux puisque elle est assise sur des réexportations à destination du Nigeria et dépendant donc, en grande partie, des politiques économiques nigérianes.

Document 13 : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

Le FADeC a été mis en place par le décret 2008-276 du 29 mai 2008. Il a remplacé le *Fonds de solidarité intercommunale* (FSI), installé lors de l'application de la décentralisation, qui avait en gros les mêmes missions mais qui à la suite de résultats insatisfaisants a été abandonné. Le FADeC est placé sous la tutelle du ministère en charge de la décentralisation (Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire - MDGLAAT) et administré par une commission appelée *Commission Nationale des finances locales* (CONAFIL). Cette dernière est un organe paritaire État-Collectivités locales, mis en place selon le principe de l'équité et d'égalité des sièges entre les deux parties qui comptent chacune 9 membres. Le FADeC est le canal de financement à travers lequel l'État assure, à partir de crédits de ressources nationales et de bailleurs de fonds étrangers, la mise à disposition des subventions et des ressources financières inscrites au budget national pour le compte des communes.

Trois variables influent les taux de soutien du FADeC selon les 77 communes. La première variable (la dotation de structure) est calculée selon le nombre d'arrondissements, de villages ou de quartiers de la ville et par le nombre de représentants élus de la commune. La deuxième variable (la dotation de péréquation) est calculée sur la base du nombre d'habitants, la superficie, l'indice de pauvreté et le taux d'urbanisation de la commune. La troisième variable (la dotation de performance) se compose des critères liés au fonctionnement des organes communaux, au fonctionnement de l'administration communale et à la gouvernance financière locale de la commune.

Les fonds du FADeC sont destinés à la fois à la partie fonctionnement et la partie investissement de l'organisation du budget. La ligne budgétaire destinée à l'investissement des communes comprend une dotation « non-affectée » et des dotations « affectées ». « *La commune est libre d'utiliser la dotation d'investissement « non-affectée » pour exécuter les investissements de compétences inscrits dans son Plan de Développement Municipal (PDC). La commune utilise les dotations d'investissement « affectées » en fonction de la destination prédéfinie par secteur, par exemple, dotation investissement santé destiné à la construction d'un centre de santé* ». En 2012, d'après la revue *Territoriale* n°23 (revue d'information sur la décentralisation et la déconcentration au Bénin publiée avec les appuis financiers des coopérations techniques belges et allemandes et diffusée par le MDGLAAT), les fonds gérés par le FADeC pour l'investissement (fonds FADeC non affecté) étaient de 11 942 935 500 FCFA. Les bailleurs de fonds étrangers ont participé à hauteur de 39,4 % de ce fonds.

Source : Référence Internet ministère de la Décentralisation et, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 a.

Les « ressources locales propres » correspondent, d'après les textes de lois de la décentralisation au Bénin, à l'ensemble des recettes dont l'exploitation ne dépend pas d'un arbitrage des autorités publiques centrales. Elles sont organisées, d'après l'article 10 de la Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, autour de deux composantes. Elles concernent d'abord les recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales et ensuite les recettes non fiscales qui comprennent les redevances, les droits de place de marché, les droits afférents aux actes administratifs et aux actes d'État Civil et l'exploitation des domaines communaux. Ces dernières taxes relèvent de l'unique discrétion des conseils communaux et sont donc différentes selon les communes.

Pour les recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, le système fiscal béninois a prévu deux organisations différentes selon les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et les autres.

Pour les communes à statut ordinaire, il y a quatre types d'impôts locaux. : le foncier bâti, le foncier non bâti, la patente et la licence. Le montant de ces impôts est calculé directement par les agents des impôts à partir d'une évaluation administrative de la matière imposable.

Pour les communes à statut particulier, à la suite d'une première réforme fiscale publiée en 1994 (l'Ordonnance n°94-001 du 16 septembre 1994), à côté de la patente et de la licence, il y a deux taxes uniques : la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU). La TFU vient en remplacement des taxes locales sur le foncier bâti et non bâti d'une part et des impôts d'État sur les revenus locatifs (taxe immobilière sur les loyers) et les revenus fonciers (taxe immobilière sur les loyers) d'autre part. La TPU est due généralement par les petites entreprises sous un certain seuil de chiffre d'affaire fixé par arrêté du ministre des Finances. La base d'imposition de la TPU est la valeur locative professionnelle des établissements et de leurs moyens d'exploitation ou de production. Par valeur locative professionnelle, il faut entendre « le prix que le propriétaire retire des établissements lorsqu'il les donne à bail, dans des conditions normales, ou à défaut, le prix qu'il pourrait tirer en cas de location » (article 1084-11).

Les montants de la TFU et de la TPU, à la différence des impôts sur le foncier bâti et non bâti des communes à statut ordinaire, ne sont pas fixés administrativement à partir d'une valeur locative déterminée par un agent des impôts ou déclarée par le contribuable. Ils sont déterminés par un calcul automatique établi à partir de critères physiques de l'objet à imposer

qui sont contenus dans les fichiers du Registre Foncier Urbain (RFU). La formule mathématique permettant de calculer ces différents impôts est déterminée sur la base d'une expertise foncière et immobilière. Cette expertise est établie par un cabinet d'architecture et est réalisée sur un échantillon représentatif de terrains et de logements permettant de déterminer la valeur locative sur le marché au m² de chaque élément expertisé. Il est procédé ensuite au rattachement sur informatique de chaque parcelle et de chaque logement du fichier à un élément de l'échantillon à partir de ses caractéristiques physiques ce qui permet ainsi de déterminer automatiquement leur valeur locative au m² qui n'a plus qu'à être multipliée par la surface de l'article concerné. La première loi de finance de 1994 instaurant le TPU et la TFU résulte des travaux de l'établissement de l'outil Registre Foncier Urbain dans les villes de Parakou et Cotonou à partir de l'année 1989. Les travaux relatifs à l'expertise foncière et immobilière et les projets d'écriture de la loi ont été financés par la Coopération française à travers le *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* (Chapitre 3.1.1.a).

d) Les Systèmes d'Information Foncière comme outil pour banaliser la mise en œuvre des réformes de gouvernance

Dans ce travail précoce pour le développement de la fiscalité locale, avec l'appui de bailleurs de fonds, les outils de l'information géographique et notamment foncière vont être, au cours des années 1990, au centre de plusieurs études prospectives [DURAND-LASSERVE A. 1991, DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S. 1991 - DURAND-LASSERVE A. 1993 - FATHALLAH S. 1990 - PDM 2000 - ROCHEGUDE A 2000]. Ces outils vont être également, au cours de la décennie 90, au centre de plusieurs projets de bailleurs de fonds dans différentes villes africaines (Document 13 ci-après).

Document 14 : Expériences de Système d'Information Foncière en Afrique en cours en 1994

Villes	Financement
Parakou – Cotonou (Bénin)	FAC
Ouagadougou – Bobo Dioulasso (Burkina Faso)	Banque mondiale
Bujumbura (Burundi)	Banque mondiale
Yaoundé - Douala (Cameroun)	Banque mondiale et ACDI
Brazzaville - Pointe-Noire (Congo)	FAC
Abidjan – Issia – Tumodi (Côte d'Ivoire)	Banque mondiale et USAID
Conakry (Guinée)	Banque mondiale
Djibouti (Djibouti)	Banque mondiale
Bamako (Mali)	Banque mondiale
Niamey (Niger)	Banque mondiale
Dakar – Ziguinchor et 8 autres capitales régionales	Banque mondiale, USAID et ACDI
Ndjamena (Tchad)	FAC

Source : PDM 1994, page 53.

Comment les outils de l'information géographique locale, combinés à d'autres activités, notamment un renforcement de certaines capacités au niveau de l'administration fiscale, peuvent-ils contribuer à augmenter les budgets des communes ?

En permettant à partir de coordonnées géographiques ou à une situation par rapport à des infrastructures structurantes de repérer les habitations et les activités sur un territoire donné, l'outil peut servir, d'abord, aux opérations d'élargissement de la base des contribuables. L'outil offre la possibilité d'explorer les potentiels de contribution financière de nouvelles zones. Ces avantages concernent directement l'ensemble des recettes fiscales basées sur le foncier bâti et non bâti et les activités (TPU, patentes et licences). Ces avantages touchent également les taxes relatives à l'occupation du domaine public et relevant des ressources propres du budget communale. Nous avons dans le tableau ci-dessous listé les différentes taxes perçues par la commune de Cotonou qui, par rapport à leur lien à une occupation matérielle du domaine public, pourraient bénéficier des usages d'un SIG dans un développement de leurs contributions au budget de la ville.

Tableau 16 : Rubriques des taxes relevant des recettes propres potentiellement bénéficiaires de l'élaboration d'un SIG

N° de compte mairie	Rubrique
Produits du patrimoine et des activités de la Commune	
70341	Redevances d'installation d'apatams
70342	Redevances d'installation de hangars
7035	Redevances du contrôle et du suivi des produits et installations de pêche
Prestations de services	
70631	Taxes de stationnement sur les gares routières et droits de place sur les marchés
706311	Taxes de stationnement sur les gares routières
706312	Droits de place sur les marchés
70634	Taxes d'occupation temporaire du domaine public
706341	Taxes d'occupation temporaire du domaine public exercice courant
706342	Taxes d'occupation temporaire du domaine public exercice antérieur
Produits accessoires	
7125	Taxes sur la publicité
7126	Taxes sur les affiches

Source : Direction des Services Economiques et Financiers, Mairie de Cotonou, 2012.

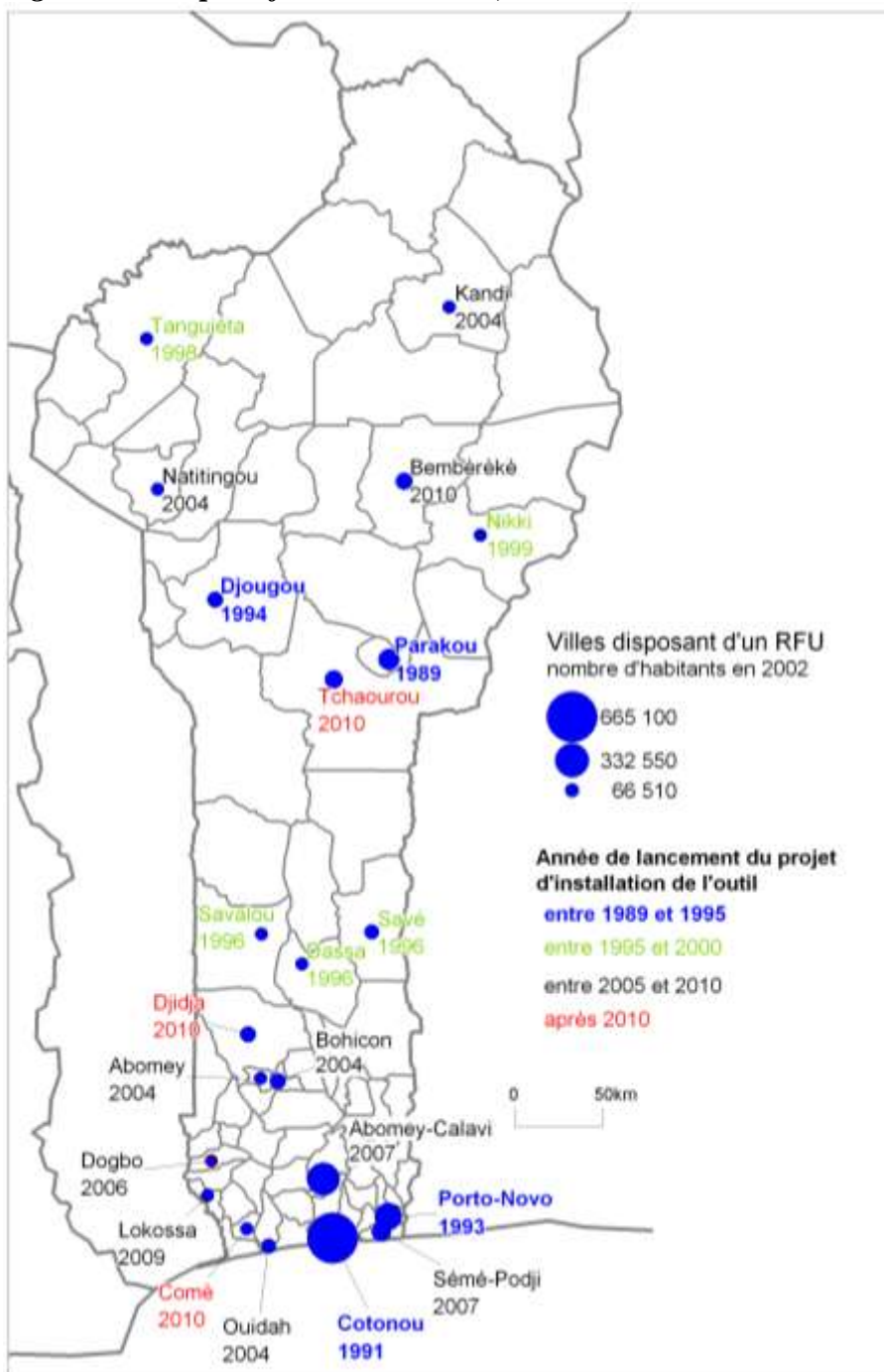
Grâce à son système de repérage, l'outil SIG permet aussi d'améliorer les travaux de recouvrement. La distribution des avis d'imposition sur le terrain permet d'être plus efficace et les contribuables sont plus facilement identifiés par rapport à leur lieu de domicile réel.

Au Bénin, un outil emblématique de l'intervention dans la préparation technique à la décentralisation puis au développement communal est le Registre Foncier Urbain (RFU) [PDM 1994 et 2000 - ONU-Habitat et GTLN 2010]. Il s'agit d'un système d'information foncière (SIF), défini localement comme un « cadastre simplifié », susceptible de constituer de manière plus large un « outil de gestion urbaine » [SERHAU-SEM 1995]. L'outil RFU informatisé consiste en une cartographie parcellaire numérique reliée par un identifiant spatial ou adresse à une base de données avec des informations urbaines, foncières et fiscales (Chapitre 4). Nous allons, dans la suite de ce chapitre 3, appréhender le contexte d'émergence et de développement de cet outil au Bénin en miroir aux appuis à la décentralisation.

3.2 Le Registre Foncier Urbain (RFU), un outil qui va accompagner les appuis à la décentralisation et à la gestion urbaine

L'outil Registre Foncier Urbain a été imaginé en 1989 à partir d'une ébauche de la Coopération française dans la ville de Parakou montée avec très peu de moyens et rendu possible par la disponibilité, au tournant des années 1990, de nouveaux outils informatiques (et de beaucoup d'enthousiasme des précurseurs du projet). En 2012, presque toutes les villes du pays étaient dotées de cet outil à la suite de différents projets portés par des financements étrangers dont certains se sont étalés pendant une vingtaine d'années.

Figure 32 : Dispositifs RFU au Bénin, années d'installation



Source : enquête de terrain, 2011.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Au cours de cette deuxième partie du chapitre 3, nous allons approfondir les différents éléments contenus dans cette succincte présentation. L'objectif est d'appréhender dans quelles circonstances cet outil d'information géographique locale a été produit et comment il a pu, dans le cadre d'un contexte singulier d'appui à une réforme de décentralisation programmée mais dont la mise en œuvre se faisait attendre, constituer un important objet de l'aide au développement des bailleurs de fonds au Bénin. Au-delà de la révélation de l'évolution d'un parcours d'un outil informatique, il s'agit également de mettre en perspective des correspondances singulières avec les formes d'intervention en milieu urbain dans les pays des Suds depuis la fin des années 1980 ainsi que des résonnances avec des modalités de gouvernance révélées sur d'autres territoires.

3.2.1 À l'origine de l'outil RFU, un concours de circonstances dans une conjoncture nouvelle à la fin des années 1980

L'organisation du premier outil RFU au Bénin dans la ville de Parakou résulte à la fois d'un contexte social et politique et de la synergie contingente d'individualités notamment celle d'un coopérant français, René Périer, qui a joué un rôle de pionnier et de médiateur. Nous avons reconstitué cette phase quasi expérimentale en réalisant plusieurs entretiens au Bénin et en France avec cette personne ainsi qu'avec différents protagonistes des premiers travaux autour de l'outil.

a) Le projet expérimental de Parakou : une initiative marginale et audacieuse

Un coopérant français « précurseur »

La trajectoire des acteurs pionniers du RFU au Bénin, qui est l'une des premières expérimentations africaines d'outil de gestion locale, s'inscrit pleinement dans l'évolution d'une prise de conscience de l'importance de la mobilisation des ressources fiscales pour le développement des communes décentralisées. À travers le parcours de ces acteurs, à une échelle micro, nous voyons aussi l'entrecroisement d'un contexte historique d'appuis étrangers au développement urbain et d'une forte capacité d'initiative individuelle qui a trouvé des relais institutionnels.

Avec une thèse en urbanisme en 1975, René Périer part pendant un an à Madagascar dans le cadre de son service civique. À la suite de cette mission prenant place dans ses obligations du service militaire et d'une expérience acquise à l'étranger, il obtient un premier emploi de contractuel au ministère de la Coopération à l'époque des *Schémas Directeurs de l'Habitat et de l'Urbanisme* (SDAU). La politique d'aide au secteur urbain de la Coopération française se concentre alors sur des projets de développement planifié des villes visant principalement à réguler leur croissance. Dans le cadre des SDAU, l'objectif est de créer des cellules d'urbanisme et d'élaborer des schémas directeurs d'urbanisme pour les grandes villes. Pour sa première affectation dans la Coopération française, René Périer part à Madagascar où il occupe un poste d'urbaniste à la Direction de l'Urbanisme de Tananarive de 1981 à 1987.

À la même époque au Bénin, a lieu un premier projet d'appui au secteur urbain. Il s'agit d'une convention de financement *Fonds d'Actions de Coopération* (FAC) scellée entre le Bénin et la France en 1982 pour un projet appelé *Plan d'Urbanisme en République Populaire du Bénin* (PUB). Ce projet, qui est conduit par un coopérant français, Xavier Crépin architecte et

géomètre expert et affecté à la Direction nationale de l'Urbanisme à Cotonou, consiste à doter huit villes du pays en plan d'urbanisme. C'est ce projet de coopération qui sera à l'origine de l'émergence, au sein du ministère de l'Équipement et des Transports, d'une cellule nationale d'urbanisme à partir de laquelle va prendre corps, quelques années plus tard, la SERHAU-SA (Chapitre 2.2.2.a). À la fin de la mission de Xavier Crépin, le SERHAU (encore « service ») générait quelques recettes en répondant à différents appels d'offres pour des études sur le milieu urbain.

Au retour de son séjour à Madagascar, bénéficie d'une formation au Centre Professionnel de Développement Technique (CPDT) du ministère de la Coopération. Il prend alors connaissance qu'une équipe au sein du ministère travaillait, dans l'élan de la décentralisation en France au niveau des régions et des départements depuis 1982, sur le montage de projets d'appui aux villes secondaires, à la gestion urbaine et au renforcement des capacités locales. Face au constat des limites d'une coopération urbaine à dominante sectorielle, la Coopération française commence à s'intéresser à des « programmes de développement urbain » avec à une approche plus globale de la ville et l'introduction de la notion de « gestion urbaine ». L'aide française (comme celle plus largement des institutions de la Banque mondiale) va être progressivement orientée vers le renforcement des capacités des institutions locales à dispenser et à maintenir des services ainsi qu'à la formation de personnels. À la même époque, vers la fin des années 1980, une réforme des cadres opérationnels de l'assistance technique de la Coopération française est engagée, avec une limitation du temps de séjour sur place des coopérants. Leurs missions sont maintenant limitées à trois années avec un renouvellement possible d'une seule année supplémentaire.

Après son poste à Tananarive, René Périer obtient, en 1987, un nouveau contrat au sein du ministère de la Coopération. Son lieu d'affectation est le Bénin. Son épouse obtient un poste au sein de l'Ambassade de France à Cotonou. Le contenu de la mission de René Périer s'inscrit dans la continuité des activités de Xavier Crépin, à savoir la mise en place de plans d'urbanisme pour des villes secondaires. En 1989, c'est la fin du projet FAC et la mission de René Périer est terminée.

En attendant la fin du contrat de travail de son épouse, René Périer profite de reliquats restants du projet PUB pour expérimenter avec des agents du SERHAU quelques travaux. Ils organisent ensemble des missions à Parakou. Ils acquièrent auprès des services de l'IGN différentes cartes sur cette ville et des photographies aériennes datant de 1984. Ils s'entretiennent longuement avec l'Inspectrice des Impôts qui intervenait alors dans la région du Borgou pour comprendre les rouages du système d'imposition au Bénin. Sur la base de toutes les informations recueillies, René Périer et son équipe réfléchissent au montage d'un outil informatique qui permettrait à la fois d'améliorer les finances locales et appuyer des activités de gestion urbaine dans la poursuite des travaux d'établissement de plans d'urbanisme.

À Parakou, René Périer et son équipe se procurent auprès de l'Inspectrice des Impôts les modèles des fiches d'imposition et créent une nouvelle grille d'enquête sous forme d'une fiche synthétique. Ils forment des équipes d'enquêteurs composés de jeunes diplômés sans emploi car les agents affectés à la Préfecture et aux Impôts sont en grève (Cf. point suivant). Ils louent une villa pour y installer un centre d'enquête. Des plans de repérage sont construits à main levée à partir de différentes cartes disponibles de la ville et des photographiques

aériennes acquises. Les enquêtes sur le terrain s'effectuent entre mars à avril 1989. La saisie informatique des fiches se fait sur place à partir d'un programme informatique développé par un expert informaticien local, Norbert Goudjanou et sa société NGSoft, à partir d'une extension Windev. Il est important de rappeler, qu'en 1989, l'essor de la micro-informatique était très récent et, par conséquence, les compétences locales en informatique étaient peu nombreuses. Norbert Goudjanou, formé à l'étranger, était alors considéré comme une des principales personnes compétentes en programmation informatique au Bénin. (Ce statut singulier, on le verra plus longuement dans la suite de la thèse, a permis à cet acteur, à travers sa société, d'être en position de quasi-monopole dans les travaux d'installation de l'outil RFU et avec des effets (pervers) de difficultés d'émancipations pour les collectivités locales des prestations de la société NG-Soft.) Dans l'organisation et le déroulement des travaux, chaque difficulté se règle par la pratique d'une « ingénierie à temps réel ».

« Le projet n'a pas été prédéfini avec précision, avant son lancement, compte tenu de la clarté de ses objectifs, de la modestie des crédits alloués à l'expérimentation à Parakou (40 millions de FCFA en 1990).

Cette méthode de mise en œuvre de projet peut apparaître comme une solution à la réduction des coûts et comme une réponse au besoin de souplesse dans la mise en œuvre d'opérations complexes, qui permet d'apporter des solutions aux problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaissent, et de les traiter un par un.

Le système a été conçu comme un système évolutif. »

Source : PERIER R. in PDM 1994, page 127.

« Trouver les compétences informatiques nécessaires à la réalisation, n'est pas chose facile, car ce n'est pas une application classique où ce qui est à faire est bien défini, on découvre au contraire au jour le jour de nouveaux aspects à prendre en compte. Il fallait éviter de faire des études longues, fastidieuses, vite dépassées dans le type d'études préalables, analyse de l'existant, schémas directeur, cahier des charges. »

Source : GOUDJANOU N. in PDM 1994, page 175.

En juin, la saisie informatique des fiches est terminée. En septembre, les premiers avis d'imposition sont distribués aux habitants par des jeunes sans emploi qui prennent soin de faire émarger chaque propriétaire sur des registres.

Au cours du projet expérimental à Parakou, René Périer et son équipe font face à certains problèmes de trésorerie. Informée de cette situation, l'Ambassade de France décide de leur octroyer une aide financière qui s'inscrit dans les appuis exceptionnels du Gouvernement français accordé alors au Bénin dans sa transition démocratique. René Périer est convoqué par le Chef de mission à l'Ambassade de France qui lui confie une enveloppe de 100 millions de FFCA pour terminer les travaux.

Lancé de manière presque accidentelle en marge d'un projet finissant, fruit d'une initiative pilote qui aurait pu faire long feu, le RFU va devenir pourtant l'un des projets phare de la coopération urbaine française au Bénin (Chapitre 3.2.2).

René Périer est l'auteur de deux publications consacrés au Registre Foncier Urbain dans les réseaux d'expertise. En mars 1991, il a signé un article dans la revue *Ville en développement* de l'Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) - bulletin d'information souvent orienté dans la promotion des appuis de la France à l'endroit du milieu urbain des pays du Sud - dans un numéro consacré aux systèmes d'informations urbaines localisées. En 1994, il signe deux chapitres dans l'ouvrage publié par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) « *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale* » qui a analysé les liens entre les SIF et la fiscalité locale en Afrique sub-saharienne à partir de l'expérience des travaux des outils RFU de Parakou et de Cotonou.

En 1991, un nouveau projet FAC dans le secteur urbain est attribué au Bénin, le FAC 091CD91 *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine*. René Périer est recruté comme chef de projet. Pendant trois ans, il va travailler à l'installation de l'outil RFU dans les villes de Cotonou et Porto-Novo. Avec l'expérience acquise à Parakou, il y a, dorénavant, une petite équipe de personnes expérimentées au sein du SERHAU dans les mécanismes de mise en place de l'outil. Pour plusieurs activités (gestion des enquêtes, adressage, cartographie), des missions ponctuelles sont confiées à des bureaux d'études locaux ce qui va permettre, également, le développement de savoir-faire et de compétences techniques dans le secteur privé pour plusieurs étapes de la construction de l'outil. Ces différents intervenants, nous les retrouverons de façon récurrente dans les autres projets d'installation du RFU au Bénin au cours des années 1990 et 2000 (Chapitre 5).

Avec les réformes de la Coopération en 1997, l'Administration française propose à René Périer une intégration dans la fonction publique au sein du ministère de l'Équipement qu'il va accepter. Mais, dans le cadre d'études commanditées par le ministère français des Affaires Étrangères ou d'autres institutions internationales, il sera amené à revenir régulièrement en Afrique en tant que consultant-expert. Son parcours professionnel révèle les modalités de constitution d'un vivier d'experts français à l'international dont les missions de quelques personnes se sont succédées et entremêlées les unes aux autres durant une vingtaine d'année en Afrique et qui ont contribué à la diffusion de l'outil RFU dans d'autres pays : Niger (Niamey et Maradi), Congo-Brazzaville (Pointe-Noire). Au Bénin, René Périer a succédé à une mission de Xavier Crépin. Il en sera de même lors de sa prise de fonction au Congo-Brazzaville quelques années plus tard, entre 1996 et 1997, pendant lesquelles il a contribué à implanter un embryon de RFU à Pointe Noire sur le modèle de ceux du Bénin. En 2010, René Périer est revenu au Bénin pour une mission d'expertise et de documentation sur les RFU au Bénin commandité par ONU-Habitat et le *Global Tool Land Network* (GLTN) (Chapitre 3.2.2).

Le rôle de René Périer dans l'installation des premiers Registres Fonciers Urbains au Bénin souligne, par rapport aux différents éléments appréhendés, l'importance des liens interpersonnels et la circulation des idées, d'échanges d'expérience et de croisement de modèles via les experts en urbanisme en Afrique par le canal de la Coopération française. Cette singularité de trajectoires personnelles dans les projets touchant à l'urbanisme dans les territoires des pays des Suds est soulignée dans la publication menée sous la direction scientifique d'E. Verdeil *Expertise nomade* en 2005 [VERDEIL E. dir. 2005 a - VERDEIL

E. 2005 b]. Plusieurs articles publiés dans cette revue thématique proposent une mise en perspective de la complexité des figures des professionnels de l'urbain qui relèvent des influences particulières liées aux lieux de formation initiale de ces agents, aux zones géographiques de leur parcours professionnel mais également des aspects relatifs à certaines appartenances culturelles [SOUAMI T. 2005 – NASR J. 2005 – CUSSET J-M. 2005]. L'idée soutenue est que, tout en les replaçant dans des conjonctures géopolitiques propres aux divers ensembles géographiques considérés, ces carrières et les trajectoires individuelles façonnent les discours et pratiques de l'aménagement urbain dans les pays des Suds.

L'organisation du premier RFU s'est inscrite dans un contexte historique particulièrement singulier. En 1989, le Bénin subissait une profonde remise en question de ses institutions. Le Gouvernement conduit par M. Kérékou se trouvait à la fois fragilisé dans ses soutiens internationaux et contesté intérieurement par un « épuisement de la politique du ventre du kérékisme » [BANEGAS R. 1995 b]. Plusieurs mouvements sociaux paralysaient alors une partie de l'Administration publique [VITTIN T. 1991 - BANEGAS R. 1995 b]. Les travaux du RFU à Parakou se sont réalisés dans ce contexte local propice à de nouvelles expérimentations d'organisation de gestion des affaires publiques. Les grèves ont permis de contourner le contrôle des opérations par l'Administration locale qui, si elle avait été pleinement active et vigilante, aurait pu être plus réticente à la méthodologie de travail suscitée par l'outil. Le recours à des jeunes diplômés sans emploi à cause des grèves des agents des services publics (sous-préfecture et services déconcentrés des Impôts) a permis d'effectuer des enquêtes sur le terrain qui pouvaient être perçues par les habitants comme distancées des travaux de l'Administration, d'où de meilleurs résultats dans le remplissage des questionnaires. Dans sa phase expérimentale, l'outil RFU a aussi profité des appuis financiers exceptionnels dont bénéficiait alors le Bénin de la part de certaines coopérations étrangères et notamment de la France pour le soutien à sa transition démocratique.

b) Une conjoncture favorable à la problématique urbaine et à de nouvelles expérimentations

Au-delà d'une initiative individuelle décisive, l'organisation du premier RFU s'est inscrite dans une conjoncture historique favorable à de nouvelles perspectives d'approche du milieu urbain et de sa gestion locale, propices à l'expérimentation de nouvelles formes de gestion administrative.

On observe l'émergence de nouvelles modalités d'intervention dans les villes en Afrique et particulièrement au Bénin au tournant des années 1980 et 1990. Dans une approche internationale, la prise en compte des questions urbaines dans les politiques de développement évolue au cours de cette décennie 1980. La thèse du « biais en faveur de l'urbain » trouvait alors un écho auprès de l'économiste M. Lipton [LIPTON M. 1977]. La ville était perçue comme prédatrice du milieu rural, alimentant la pauvreté, privant les marginaux des besoins essentiels. Les premiers arguments des plans d'ajustement structurel visaient, entre autres, à réduire le différentiel économique et territorial provoqué par la croissance urbaine, jugée nocive pour le développement. Les années 1980 marquent un important changement dans la perception de la ville. Les résolutions de la première conférence mondiale sur l'habitat

« Habitat 1 » tenue à Vancouver au Canada en 1976 sont les premières à considérer les établissements humains comme un instrument de développement économique. Elles vont permettre notamment la création de l'Organisation des Nations Unies pour les établissements humains, ONU-Habitat. La seconde Conférence internationale des Nations-Unis sur les établissements humains (Habitat II) organisée en 1996 à Istanbul en Turquie devient la référence normative et opérationnelle en matière de développement local appliqué aux milieux urbains. La ville n'est plus perçue comme prédatrice mais comme vecteur de développement. Son accroissement est considéré comme un levier de développement régional et se présente même comme bénéfique aux campagnes. Cette nouvelle approche de la ville s'accompagne d'une montée en puissance des questions urbaines au sein des orientations de l'Aide publique au développement et notamment celles de la Banque mondiale avec le financement de plusieurs programmes urbains simultanément dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Les programmes en faveur des villes vont être orientés progressivement sur la maîtrise globale du fonctionnement (la gestion urbaine) en privilégiant les autorités urbaines issues de la décentralisation et le développement des interventions visant le fonctionnement institutionnel [OSMONT A. 1995].

Au niveau des politiques nationales béninoises, nous pouvons retrouver, également, plusieurs manifestations en faveur du développement urbain et de sa gestion locale.

- En 1981, un accord de financement par l'intermédiaire de l'Association Internationale de Développement (AID) est signé entre le Bénin et la Banque mondiale pour la dotation d'un schéma d'urbanisme à Cotonou avec un document final appelé schéma de structure. Ce financement de la Banque mondiale, qui va être confié pour son exécution à un groupement de trois bureaux d'études allemands (IGIP, GKW et GRAS), permet l'édification à Cotonou d'une structure permanente d'étude urbaine « IGIP » [SOTINDJO S-D. 2010, page 170].
- En 1982, la Coopération française lance son projet *Plan d'Urbanisme au Bénin* (PUB). Ce projet a pour objectif l'élaboration de documents d'urbanisme pour 8 villes.
- À partir des années 1990, plusieurs programmes multilatéraux de développement concernent de manière continue le développement urbain (Tableau 18 ci-dessous).

Tableau 17 : Projets nationaux d'appui à la gestion urbaine au Bénin

Période d'exécution	Nom du projet	Villes bénéficiaires	Financement
1993 – 1998	Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine (PRGU)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou	Banque mondiale, FAC, budget national
2000 – 2004	Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou	Banque mondiale, AFD, budget national, collectivité urbaine
2005 – 2010	Deuxième Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD II)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou, Lokossa, Abomey-Bohicon et Kandi et Abomey-Calavi	Banque mondiale, AFD, budget national, collectivité urbaine

Source : SERHAU-SA 2000, mise à jour Charles-Dominé J., 2012.

Le pays s'est doté, aussi, d'une lettre de politique urbaine en 1995 et d'une stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain en 1998 [SERHAU-SA 2000]. Les orientations alors retenues par le Gouvernement reposent sur différents axes prioritaires soulignant l'importance des capacités endogènes de développement des villes [SERHAU-SA 2000].

Document 15 : Axes de la Stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain de 1998

Le premier axe porte sur l'identification et la mobilisation des sources de financement internes. « La gestion des budgets nationaux et locaux est conçue pour donner la priorité à l'investissement sur le fonctionnement. Les capacités financières locales des villes sont consacrées en priorité aux dépenses d'entretien du capital investi. En application des concepts d'Unité Communautaire de Développement (UCD) et du Minimum Social Commun (MSC), la participation des opérateurs privés et des populations au financement et à la gestion des équipements d'intérêts communautaire de proximité est suscitée et soutenue ».

Le second axe porte sur l'accroissement de la capacité de l'économie à financer les investissements publics en milieu urbain, qui permet d'asseoir solidement et durablement le développement urbain avec le soutien des partenaires au développement.

Enfin, le troisième axe porte sur le renforcement des capacités de gestion urbaine et de maîtrise d'ouvrage locale qui passe par la mise en place de collectivités urbaines locales fortes et crédibles auprès des populations.

Source : SERHAU 2000.

c) La maîtrise d'ouvrage déléguée et le rôle central de la SERHAU

Les multiples financements internationaux de gestion urbaine dont bénéficie le Bénin depuis les années 1990 sont fortement associés, comme dans les pays voisins d'Afrique de l'Ouest, à la systématisation par les bailleurs de pratiques de *maîtrise d'ouvrage déléguée* et au rôle central de structures autonomes pour la réalisation des études et des projets. La SERHAU, dont la fondation et le rôle dans la production de données urbaines ont déjà été évoqués (Chapitre 2.2.2.a) devient l'un des acteurs incontournables du secteur urbain au Bénin et, par la suite, dans la mise en place des Registres Fonciers Urbains (RFU).

La diffusion de pratiques de maîtrise d'ouvrage déléguée en Afrique

On entend par *maître d'ouvrage* la personne morale pour laquelle un ouvrage est construit. Il s'agit du responsable principal de l'ouvrage. Il remplit alors une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il peut, par contre, déléguer à un mandataire pour le représenter. Celui-ci accomplit en son nom et pour son compte certaines de ses fonctions notamment en matière de signature de marchés, d'ordonnancement des dépenses et de prises de décision. C'est ce mandataire qui est appelé le maître d'ouvrage délégué.

Le premier recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée en Afrique est connu au Sénégal. Il fait suite à la publication des bilans des résultats obtenus du premier projet urbain financé par la Banque mondiale et le questionnement qui s'en est suivi sur le développement d'autres outils d'intervention dans le secteur urbain dans le contexte nouveau d'appui aux communes et à la décentralisation. Il s'inscrit aussi dans la conjoncture sociale et économique des plans d'ajustement structurel qui avaient contribué à une libéralisation du secteur public et parapublic avec pour conséquence une très forte augmentation du chômage et l'émergence de la notion de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) développée par l'Organisation

internationale du travail (OIT). Le projet qui permet la création de la première agence de maîtrise d'ouvrage déléguée est le *Projet de Travaux Publics et d'Emploi du Sénégal* en décembre 1989. L'Agence d'exécution de travaux publics (AGETIP) est créée, quelques mois avant, en juillet 1989 avec l'aide de la Banque mondiale. Elle s'organise alors sous la forme d'une association loi 1901. Ses membres sont l'Association des Maires du Sénégal, le Syndicat des travailleurs du bâtiment et des travaux publics et le Conseil national du patronat du Sénégal [Banque mondiale, AFTU2, PPIAF, Gouvernement du Sénégal, AFRICATIP 2007].

Dans un contexte similaire de difficultés d'emplois liés aux politiques d'ajustement structurel et devant les réussites de l'expérience sénégalaise, le concept de l'AGETIP du Sénégal essaime en Afrique de l'Ouest durant la décennie 90. Au Bénin, l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR), créée en 1990 fut la deuxième expérience de ce genre en Afrique après l'AGETIP-Sénégal⁹. En 1992, il va être créé l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP).

Ces organisations ont presque toutes évolué de la même façon révélant le tournant singulier des années 1990 et 2000 dans les modalités des appuis des bailleurs de fonds et l'organisation générale des investissements publics. Organisées initialement en tant qu'agences d'exécution de projets sociaux, la plupart d'entre elles vont acquérir progressivement des fonctions de maîtrise d'ouvrage délégué (MOD).

Les premiers changements s'opèrent à l'achèvement des crédits initiaux de la Banque mondiale et s'inscrivent dans un contexte social différent : l'objectif d'exécution de petits travaux par des techniques à haute intensité de main d'œuvre n'a plus la même importance, mais, avec le développement des politiques de décentralisation en Afrique de l'Ouest, de nombreuses compétences sont transférées aux collectivités locales. Or celles-ci n'ont pas ou peu de compétences techniques pour assurer intégralement leurs nouvelles fonctions de maîtrise d'ouvrage.

Le recours à la maîtrise d'ouvrage délégué se justifie dans cette nouvelle conjoncture, par l'appui aux nouvelles collectivités territoriales.

Par rapport à la première forme des agences, les changements se marquent par la manifestation d'intérêt de plusieurs bailleurs de fonds, la gestion par les agences de projets de natures variées et une innovation : la prise en charge d'une partie du coût par les bénéficiaires. Cette phase est marquée, également, par la mise en pratique d'un système de rémunération de l'agence grâce à un pourcentage du montant des investissements réalisés sur le terrain. La seconde grande phase d'évolution des agences est celle de la professionnalisation du métier de maître d'ouvrage délégué. Les agences sont rémunérées alors presque exclusivement pour cette mission.

⁹ En 1991, il a été créé au Burkina-Faso FASO BAARA et au Niger NIGETIP ; en 1992 au Mali AGETIPE et en Mauritanie AMEXTIPE ; en 1993 en Gambie GAMWAORKS ; en 1994 au Togo AGETUR ; en 1995 en Guinée Bissau AGEOPPE et au Tchad ATETIP ; en 1998 au Cap Vert AGECABO ; en 2002 en Guinée AGETIPE ; en 2001 en Mauritanie ADU et au Mali AGETIER ; en 2010 en Côte d'Ivoire de l'AGEROUTE. [Référence Internet AFRICATIP]

Le Bénin est le second pays du continent africain après Madagascar à avoir promulgué, en 2001, une loi sur la maîtrise d'ouvrage publique donnant un cadre légal à l'intervention des maîtrises d'ouvrage déléguées (MOD). À ce titre, le pays faisait figure, en 2012, avec Madagascar et la Mauritanie, qui a adopté une réglementation en 2005, d'exceptions dans le paysage institutionnel du continent. La promulgation de la loi béninoise sur les MOD a permis la transformation des AGETIP d'association en société anonyme. Elle a permis, également, l'agrément de maîtrise d'ouvrage déléguée à d'autres structures à capitaux mixtes ou entièrement privés.

C'est dans le cadre de cette loi qu'en 2001, la SERHAU-SA, mais également Primo-Sa et CERC émanant de l'université ont pu se faire attribuer des compétences de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD). L'agrément de maîtrise d'ouvrage déléguée est délivré pour une durée indéterminée par une commission interministérielle. Ainsi, bien qu'avec un parcours différent des structures de type AGETIP puisqu'elle était au départ un service public, la SERHAU-SA s'est inscrite dans l'évolution des interventions des bailleurs de fonds à l'endroit du milieu urbain avec l'attribution à des structures indépendantes de l'administration de l'exécution de projets. En 2003, d'après un rapport produit par la Banque mondiale relatant un entretien effectué avec le comptable de la SERHAU-SA, 75% de ses activités provenaient de contrats de MOD [Banque mondiale, AFTU2, PPIAF, Gouvernement du Sénégal, AFRICATIP 2007]. En 2011, d'après nos enquêtes de terrain, l'activité de MOD correspondait en moyenne, sur trois années, à 70% des activités et du chiffre d'affaire de la société.

3.2.2 Le RFU, un outil qui va capter l'Aide internationale au développement municipal

Alors qu'elle a été à l'initiative des trois premiers RFU dans les villes de Parakou, Cotonou puis Porto-Novo par ses appuis techniques et financiers, comme le montre la carte 33 ci-dessous, la Coopération française ne fait plus figure, en 2012, de principal instigateur de l'outil au Bénin.

Nous allons voir, dans ce dernier point, comment le RFU s'est affranchi progressivement de son étiquette « outil de la Coopération française » et comment il se place, en 2012, dans les domaines d'intervention de plusieurs canaux de l'Aide au développement au Bénin, de l'appui à la décentralisation et à la gestion foncière.

a) La Coopération française finance la création et le développement de RFU pendant 20 ans

À partir de la première enveloppe financière accordée par l'Ambassade de France pour la ville de Parakou au cours de l'année 1989, une étude rétrospective des interventions de la France, en tant que bailleurs de fonds des Registres Fonciers Urbains au Bénin, montre un soutien presque indéfectible jusqu'en 2010. Nous proposons ici de souligner la succession de logiques d'intervention de cette aide bilatérale française.

- À la suite du projet expérimental à Parakou il y a eu, d'abord, en 1991 l'organisation d'un projet Fonds d'Actions et de Coopération (FAC 091CD91 *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine* – Chapitre 3.1.1.a) dont un des volets prévoyait le financement de

l'installation de l'outil RFU dans les villes de Cotonou et Porto-Novo. L'exécution du projet va être du ressort technique du Service d'Études Régionales sur l'Habitat et l'Aménagement Urbain (SERHAU) dépendant de la Direction de l'Urbanisme.

En parallèle à ce grand projet FAC, deux financements rentrant dans le dispositif de Subvention d'Ajustement Structurel (SAS) pour la réalisation du projet national « *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* » (1991-1998) ont appuyé le développement de l'outil.

- Le premier financement (SAS 1991) mené sous la forme d'une convention de mandat avec la SERHAU-SEM (service d'État restructuré en 1993 en société anonyme - Chapitre 2.2.2.a) en juillet 1994 a permis, pour l'outil de Parakou, de reprendre complètement la cartographie qui était manuelle et qui comportait des erreurs et des imprécisions. Ce financement a permis, également, pour le premier dispositif RFU du Bénin, d'entreprendre de nouvelles enquêtes sur le terrain pour s'adapter à la base d'informations du calcul de l'impôt par rapport à la réforme fiscale de 1994 (Chapitre 3.1.2.c) instituant la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

- La deuxième subvention d'ajustement structurel (SAS 1993), menée également à partir d'une convention de mandat avec la SERHAU signée en février 1995, a apporté une autre forme d'appui au projet RFU à partir du soutien à la mise en œuvre de *Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement* (PPDI) pour les trois villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou. La mise en place de PPDI prenait place dans une action complémentaire du RFU. À partir des recettes supplémentaires que devaient dégager l'outil, l'instauration de PPDI avait pour objectif de disposer d'un document d'aide à la décision dans la programmation des dépenses en matière d'entretien et d'investissement dans les circonscriptions urbaines.

Au cours du projet FAC « *Décentralisation et appui aux collectivités locales au Bénin* » lancé en 1996 (Chapitre 3.1.1.a), l'outil RFU bénéficie d'appuis avec l'organisation au sein de la SERHAU de Systèmes d'Information Géographique. Ces appuis vont concerner les trois outils soutenus historiquement par la Coopération française, ceux de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Dans le Projet FSP *Appui à la décentralisation et à la Gestion Urbaine* (PADGU) lancé en 2003 (Chapitre 3.1.1.a), deux composantes du projet sur trois abordaient une activité sur le RFU.

- La composante du projet intitulée « *Consolidation des outils de gestion urbaine pour les trois villes à statut particulier* » prévoyait le développement des RFU de Porto-Novo, Cotonou et Parakou. Les actions engagées étaient : l'achat de matériel, le financement de formation du personnel des cellules RFU, de nouvelles enquêtes de terrain et la mise à jour de la cartographie en incluant les nouvelles zones urbaines lorsque cela était possible. C'est dans le cadre de ce dernier volet et à la suite d'une expertise effectuée sous la conduite scientifique d'E. Dorier à propos du SIG de Porto-Novo [DORIER-APPRILL E. 2004], que je suis intervenue en tant que consultante pour la restauration et le développement de la base cartographique de l'outil de Porto-Novo.

- La composante intitulée « *Appui à la gestion communale des villes secondaires* » portait, entre autres, sur l'installation d'un outil RFU simplifié dans les villes secondaires de Kandi,

Abomey et Natitingou. On le désigne sous le nom de « RFU simplifié » car toutes les fonctionnalités du système RFU ne sont pas entièrement développées comme, par exemple, le module d'exploitation des ressources propres (Chapitre 4). Cette forme de RFU va concerner presque toutes les installations d'outil RFU ultérieures dans les villes secondaires du Bénin.

L'ensemble des activités du PADGU intégrant un volet RFU va se dérouler dans le cadre d'une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SERHAU-SA qui s'affirme de plus en plus comme acteur incontournable.

Ce Fond de Solidarité Prioritaire (FSP) a été à l'origine de l'installation d'un nouveau progiciel de traitement des bases de données du RFU permettant de faire des extractions et d'un serveur dans l'ensemble des 6 villes appuyées par le projet.

Au cours de ce FSP, un article de présentation de l'outil RFU est paru dans la revue *Océanique* en 2006 (revue alors diffusée par l'Ambassade de France au Bénin - n°52 octobre 2006) et une plaquette d'information sur l'outil RFU signée conjointement par l'Ambassade de France à Cotonou et la SERHAU a été publiée. L'Ambassade de France, à la suite des financements du PADGU clôturé en septembre 2006, a financé aussi, conjointement avec la Coopération allemande, un vaste bilan sur l'installation de l'outil RFU au Bénin à travers le « *Forum sur les SIF et RFU de Ouidah* » qui a eu lieu en juin 2007 (Chapitre 3.2.2.b).

En 2006, l'Agence Française de Développement (AFD), nouvel exécutant des politiques de l'aide publique au développement de la France pour les questions urbaines, a pris-en charge le développement et l'installation des outils RFU au Bénin. Ses interventions se sont identifiées au sein du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo - 2006-2010). Ce projet (qui sera décrit en détail au cours des chapitres 5 et 6 notamment par son volet intercommunalité) a dégagé des financements pour le renforcement de l'outil RFU de Cotonou, par des formations du personnel en charge de la gestion de l'outil, l'acquisition de matériel d'équipement et d'orthophotoplans et par le financement de nouvelles enquêtes de terrain. Le projet PAACo a été, aussi, à l'initiative de l'installation complète de l'outil dans les communes périurbaines de la capitale économique au niveau d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji.

Institutionnellement, par rapport aux projets antérieurs de la Coopération française (FAC et FSP), ce financement de l'AFD va marquer une importante rupture. Dans les projets précédents, les financements étaient inscrits dans le cadre d'un don du Gouvernement français au Gouvernement béninois qui, à travers ses ministères sectoriels, avait donc en théorie un statut de maître d'ouvrage des projets. En pratique, la SERHAU-SA, qui intervenait en tant que maître d'ouvrage délégué disposait d'une large autonomie et d'un accès direct aux crédits des bailleurs.

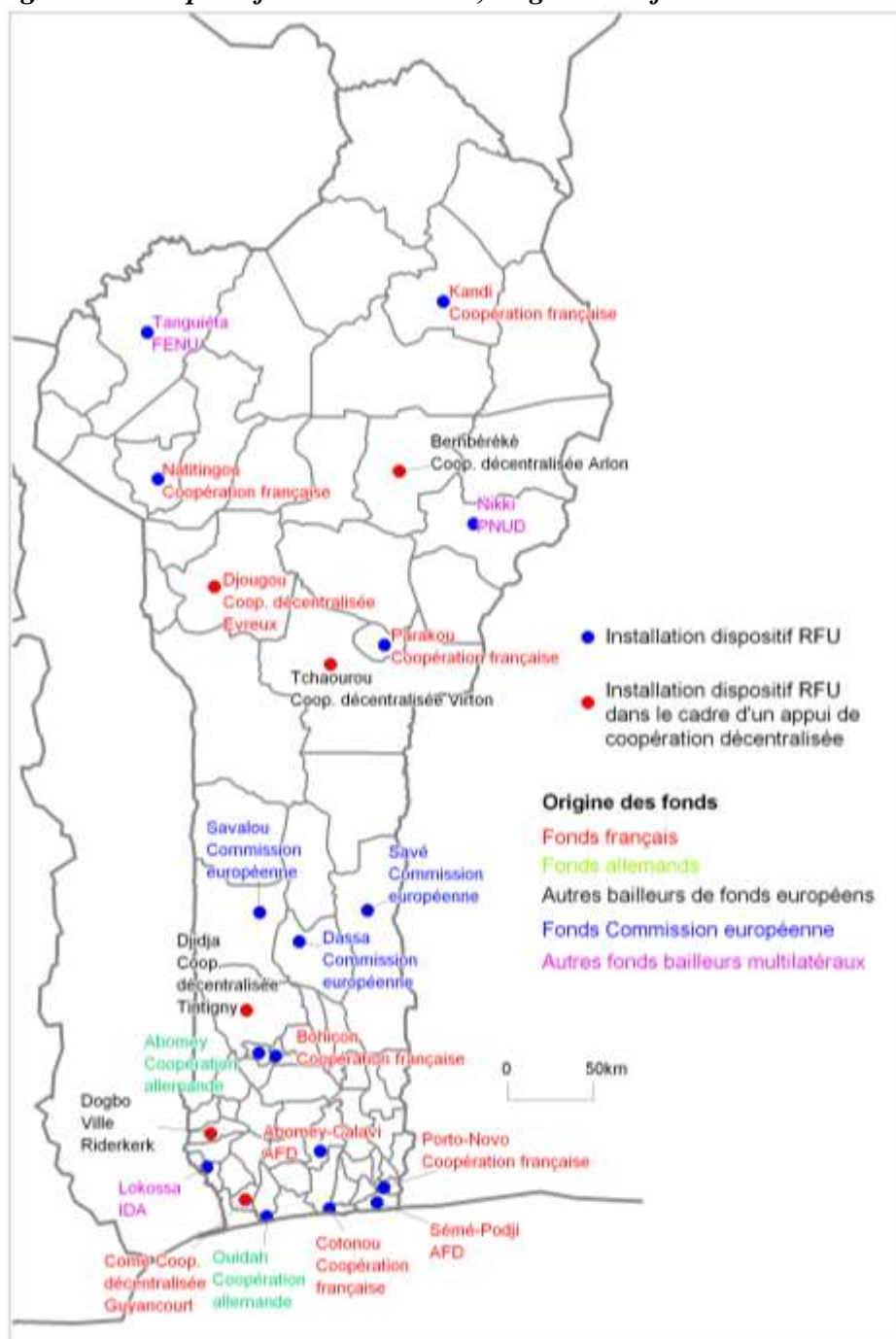
Le PAACo a innové en confiant, pour la première fois au Bénin, la maîtrise d'ouvrage directement aux communes. Cette disposition a été possible par la signature d'accords de rétrocession des fonds entre le Gouvernement béninois et les trois communes. Dans ce projet, pour les activités relatives au RFU, il n'a pas été choisi de recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée. Au lieu de cette modalité opératoire, le montage du PAACo s'est appuyé sur la mise à disposition d'une assistance technique française à plein temps au niveau des mairies, appui qui devait permettre aux communes d'exercer entièrement leur rôle de maîtrise d'ouvrage

dans les travaux de RFU. Nous examinerons au chapitre 5 les conséquences concrètes de ce changement.

b) Des origines et des canaux de financement à son installation qui se sont diversifiées au fil des années

La figure 33 fait état de l'éventail des aides internationales mobilisées dans le RFU au Bénin. Si on lit ce document en parallèle avec la figure 32 retraçant les années d'installation des outils, on peut voir une forte diversification des intervenants à partir du milieu des années 1990.

Figure 33 : Dispositifs RFU au Bénin, origines des financements



Source : enquête de terrain étudiant, 2011. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le premier projet mené à la suite des grands financements de l'aide bilatérale de la France a concerné la petite ville de Djougou en 1994 (elle était peuplée alors de moins de 40 000 habitants) pour la mise en place d'un outil simplifié. Les financements mobilisés pour l'organisation de cet outil ont été apportés par la ville française d'Evreux dans le cadre d'un partenariat de jumelage. Les travaux pratiques ont été effectués par la SERHAU-SA dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée. Il est admis localement que ce projet a été un échec à cause du faible résultat sur l'augmentation des ressources. Pendant les trois premières années qui ont suivi l'installation de l'outil, les rentrées fiscales ont même chuté avant de retrouver une valeur d'avant le RFU au bout, seulement, de la quatrième année.

En 1996, l'Union européenne a financé la mise en place de l'outil RFU version simplifiée pour les trois villes secondaires de Dassa, Savè et Savalou à travers un appui rentrant dans le cadre d'une coopération régionale avec l'ancienne sous préfecture des Collines (actuel département des Collines). Les trois projets, menés de façon simultanée, ont introduit une innovation dans l'outil en y intégrant un volet « animation ». Il s'agissait de sensibiliser préalablement les populations à la culture des impôts et de recenser leurs souhaits dans des actions à opérer à la suite de l'augmentation des ressources locales de financements générées par l'outil. Pour ces 3 dispositifs RFU, la SERHAU-SA est intervenue en tant que maître d'ouvrage délégué.

Dans la foulée des financements de l'Union européenne dans les trois villes du département des Collines, en 1998 et 1999, nous allons retrouver les actions de deux autres bailleurs de fonds de type multilatéral avec le PNUD à Nikki et l'IDA dans la ville frontalière de Lokossa. Ces deux projets vont également s'exercer dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SERHAU-SA.

Aux côtés de la Coopération française, la Coopération allemande à travers la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et son *Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal* (PDDC -Tableau 16) vont constituer le deuxième bailleur de fonds de type bilatéral engagé dans des actions autour du RFU avec des projets à Ouidah et Abomey. Les travaux ont été lancés en 2003 en même temps qu'à Kandi, Bohicon et Natitingou avec les appuis de la Coopération française et comme, ces derniers projets, ils ont été opérationnels en 2006. Pour ces deux villes, l'outil mis en place a été nommé SIF (Système d'Information Foncière). La différence fondamentale avec l'outil RFU est la prise en considération de l'ensemble du territoire communal en non pas seulement de l'espace aggloméré de la commune. Dans le SIF, il est également développé des modules supplémentaires pour la gestion foncière. Ces deux financements de l'Allemagne, contrairement aux différents projets financés jusque là, n'ont pas été conçu dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confié à la SERHAU-SA. Les financements de la Coopération allemande se sont appuyés sur la mise à disposition d'un assistant technique. Il s'agissait d'un agent permanent de la SERHAU-SA qui, par contrat avec la GTZ, « mettait à disposition » un des ces agents pour le projet allemand. Cet agent devait, à l'issue des financements du projet, réintégrer naturellement les services de la SERHAU-SA.

Le cadre de la coopération décentralisée constitue un autre type de financement dans l'outil RFU qui s'est particulièrement développé à partir de 2006. Six villes ont pu installer un outil à travers ce canal de financement.

La commune de Dogbo a été appuyée, en 2006, par la commune néerlandaise de Riderkerk. Les travaux d'installation de l'outil ont été menés dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre de la SERHAU-SA.

La commune de Comè a été soutenue, en 2010, par la commune française de Guyancourt. Pour l'installation de l'outil, cette coopération a fait appel au service d'un assistant technique qui était l'agent municipal de la cellule RFU de Dogbo.

En 2010, les communes de Tchaourou et Bembèrèkè ont été appuyées pour le montage de l'outil RFU par les communes belges de Virton et Arlon. Les travaux ont été engagés à travers une maîtrise d'œuvre de la société béninoise SERVICOM. Il s'agit d'une société privée locale spécialisée dans la formation et l'acquisition de matériel informatique qui est souvent intervenue dans les projets RFU grâce à des petits contrats de service que lui confiait la SERHAU-SA.

Enfin, toujours en 2010, la commune de Didja a obtenu des financements de la commune luxembourgeoise de Tintigny. Les travaux ont été menés grâce aux appuis d'une maîtrise d'œuvre d'une société de prestations de services nommée GABAU. Celle-ci a débuté alors ses interventions avec l'outil RFU au Bénin.

La mise en perspective des différents projets d'installation de Registre Foncier Urbain depuis l'année 1989 montre, à la suite de cette étude rétrospective, le passage d'un terrain d'expérimentation singulier à Parakou et une multitude de projets avec l'entrée en jeu de coopérations bilatérales et multilatérales et de coopérations décentralisées communales. Les travaux autour du RFU depuis 1989 relèvent, ainsi, par ces financements variés et la diversité de leurs modalités d'exécution, à la fois d'une large duplication d'un outil et de fortes dynamiques d'acteurs sur un même type d'outil. Ces différents acteurs et leurs modalités d'interventions ont eu des effets concrets sur le concept RFU qui au fil des années et des retours d'expérience, a pu se parfaire techniquement. Il demeure cependant un questionnement sur la mise en cohérence de ces différents outils installés. Elaborés sur plusieurs années, avec des cadres opératoires variés, bien que fondés sur un même concept général, les outils mis en place peuvent connaître des problèmes de compatibilité entre eux. Nous allons appréhender, dans le chapitre suivant, comment cet aspect de mise en cohérence des outils RFU a, à son tour, intéressé plusieurs bailleurs de fonds intervenant au Bénin.

c) La promotion sous-régionale de l'outil RFU

La promotion de l'outil RFU est relayée à un niveau plus global pour la décentralisation et de gestion foncière au Bénin et en Afrique de l'Ouest. Le premier évènement qui s'est intéressé à une approche globale de l'outil RFU au Bénin est un séminaire sous-régional organisé à Parakou en 1993 par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) : *Le Séminaire sur les Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale de Parakou* ». Cette rencontre d'experts venant de différents horizons avait pour objectif de faire un état des lieux des réflexions sur la mobilisation des ressources de financement local à travers la fiscalité en s'appuyant sur les expériences des projets de RFU de Parakou et de Cotonou. Cet évènement

a été l'origine de la publication d'un ouvrage en 1994 sous la direction du PDM qui relate, entre autres, comment fonctionne le RFU et les étapes de sa mise en place pour d'éventuelle duplication de projet.

Dans la promotion du RFU du Bénin comme outil de gestion communal, le PDM s'est de nouveau manifesté en 2000 par la parution, dans sa collection les *Cahiers du PDM*, d'un document de travail intitulé « *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises* ».

Un autre événement d'envergure nationale consacré à la diffusion de l'outil RFU a eu lieu du 27 au 29 juin 2007 avec le « *Forum sur les SIF et RFU de Ouidah* ». Ce Forum s'est inscrit dans l'aboutissement des travaux menés dans le cadre du *Projet tripartite bénino-franco-allemand d'appui à la décentralisation et à la déconcentration* (PTADD – Chapitre 3.1.1.a) qui avait appuyé au total huit dispositifs RFU (Abomey, Bohicon, Ouidah, Kandi, Natitingou, Porto-Novo, Parakou et Cotonou). L'objectif de ce forum était de faire un bilan des acquis et des connaissances sur le RFU 13 ans après le Séminaire de Parakou et de dégager des recommandations pour le développement de l'outil dans le processus de renforcements des capacités techniques et financières des communes décentralisées [TONATO J. 2007]. Ce forum a été financé à part égale par la Coopération allemande et la Coopération française.

Une des recommandations du Forum de 2007 a concerné la mise en place d'un cadre de concertation de l'ensemble des utilisateurs de l'outil RFU afin de « *permettre la circulation et l'échange d'informations sur les solutions les plus adaptées ainsi qu'une mutualisation des acquis, des savoirs et des bonnes pratiques dans la gestion du RFU* » [TONATO J. 2007]. Cette recommandation s'est traduite par l'organisation, en 2008, d'un *Réseau des Chefs Cellule RFU* sous la forme d'une association loi 1901.

D'après l'Article 2 de ses statuts, cette association se donne plusieurs missions de promotion et de développement technique de l'outil au Bénin.

Document 16 : Activités du Réseau des chefs Cellule RFU

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) l'échange périodique sur les succès et les difficultés d'installation, de restauration, de mise en œuvre et des utilisations de l'outil RFU / SIF dans les communes du Bénin,2) l'appui au développement des deux autres volets de l'outil,3) l'harmonisation des procédures et mécanismes introduits par le RFU / SIF,4) la généralisation de l'outil RFU/SIF dans toutes les communes du Bénin,5) le renforcement des capacités des Responsables en charge du RFU / SIF du Bénin,6) la synergie dans la mise en œuvre des politiques de mobilisation des ressources financières, de maîtrise du foncier et d'aménagement urbain dans les communes du Bénin,7) la facilitation de la collaboration entre l'administration communale, l'administration fiscale et les structures partenaires des communes,8) la recherche des voies et moyens en accord avec l'administration fiscale pour élever le niveau du civisme fiscal dans toutes les communes disposant du RFU / SIF,9) le renforcement de la solidarité entre les membres du Réseau. |
|---|

Source : Statut de l'Association du réseau des chefs Cellule RFU du Bénin, 2008.

L'appui aux activités de ce réseau, de par son objet social, constitue une importante démonstration de soutien au développement et à l'homogénéisation des pratiques de l'outil RFU au Bénin. Depuis son institution en 2008, le réseau a été appuyé par deux principaux

bailleurs de fonds. Au cours de sa première année d'existence, les activités ont été soutenues par la Coopération allemande à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDCC, Tableau 15). Ces soutiens ont permis l'organisation de l'*Atelier de réflexion sur les orientations stratégiques et l'optimisation des outils RFU et SIF dans le contexte de la décentralisation au Bénin* (5-6-7 novembre 2008 Ouidah).

Les activités engagées en 2009 et 2010 ont été soutenues par le programme LogoSouth de la VNG international (Agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises) qui supervise, également, les travaux entre la commune néerlandaise de Riderkeek et Dogbo. Les financements dégagés par ce bailleur de fonds durant deux ans ont permis l'organisation d'une semaine de formation commune aux logiciels Access et MapInfo pour les responsables des cellules RFU. Le soutien du bailleur de fonds néerlandais a permis également la publication d'une brochure intitulée « *Manuel pour l'installation et la mise à jour du Registre Foncier Urbain au Bénin* ». En 2011, afin de relayer le programme LogoSouth au Bénin, le réseau a financé les activités qu'il avait programmées sur ses propres fonds sur la base des cotisations annuelles des communes au réseau (100 000 FCFA par an par commune). En 2012, le réseau, qui s'est doté d'un Secrétaire permanent en la personne de l'ancien chef cellule RFU de la commune de Dogbo, recherchait des sources de financements extérieures. Des discussions étaient en cours, avec la Coopération allemande, pour que le Réseau soit intégré, en tant que « branche technique des questions foncières », au sein de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Des contacts jugés sérieux par le Secrétaire permanent de l'Association étaient également en cours pour obtenir des appuis de la Coopération technique belge (CTB) en rapport au volet foncier de l'outil.

En janvier 2010, ONU-Habitat a dégagé des financements pour un travail de documentation sur les RFU des villes du Bénin et l'élaboration d'un guide générique de Maîtrise d'Ouvrage du RFU. Cette mission s'est inscrite dans le programme d'ONU-Habitat consacré à la promotion des instruments fonciers, le Global Land Tool Network (GLTN – Document 16). Elle a été conduite par une équipe de deux experts au sein de laquelle on a retrouvé René Perier, le précurseur du premier outil RFU à Parakou et agissant en tant qu'expert international des questions foncières en Afrique.

Document 17 : Le Global Land Tool Network

Le GLTN est un programme d'ONU-Habitat. Il est défini, en français, comme le Réseau mondial des instruments fonciers. Ce programme se donne pour mission : « - déployer toute une gamme graduée de droits fonciers, plutôt que de se concentrer exclusivement sur le titre foncier individuel - améliorer et développer la gestion foncière favorable aux pauvres ainsi que les instruments de tenue foncière - éliminer les obstacles aux initiatives en cours - aider au renforcement des réseaux fonciers existants - améliorer la coordination d'ensemble des questions foncières - aider à la mise au point d'instruments fonciers sensibles à la dimension du genre, abordables et utiles aux catégories populaires ». Ses activités s'appuient sur la méthodologie suivante : « partager les approches participatives populaires – l'analyse foncière participative et populaire – mettre au point la structure permettant la participation populaire à la conception d'instruments fonciers adaptables à diverses échelles – examiner l'inventaire des instruments fonciers pour évaluer la participation populaire – mettre à l'essai et déployer à plus grande échelle les instruments existants – participer à la mise au point de nouveaux instruments – mettre au point un dispositif populaire d'observation et d'évaluation. »

Source : Référence Internet GLTN.

Les travaux menés dans le cadre de cette mission d'ONU-Habitat ont été à l'origine de l'organisation d'un Atelier national en février 2010 : « *Atelier de documentation des RFU – Hôtel du Port, Cotonou 25-26 février 2010* ». Les travaux ont permis également la publication d'un guide méthodologique de 132 pages sur les Registres Fonciers Urbains du Bénin. Ce document est mis en ligne sur le site Internet du GLTN dans la rubrique expériences d'instrument foncier [Référence Internet GLTN]. Les travaux menés dans le cadre de cette mission ont permis également la diffusion sur Youtube de plusieurs mini-reportages vidéos sur l'outil RFU du Bénin et ses avantages dans la gestion foncière, urbaine et fiscale des communes africaines [Référence Internet GLTN - Vidéos sur l'outil RFU du Bénin].

Au cours de ce troisième chapitre, nous avons pu appréhender que le parcours de la décentralisation de l'administration territoriale au Bénin montre une forte implication des bailleurs de fonds internationaux. Une importante aide étrangère a été produite sur une longue période en amont et en aval des réformes institutionnelles et avec des appuis ponctuels et privilégiés sur presque tout l'ensemble du territoire national et notamment dans la région urbaine du Sud-Bénin autour des villes de Cotonou et Porto-Novo. Sur un plan conjoncturel, cette aide étrangère s'est inscrite en phase avec les injonctions des grandes institutions financières d'aide au développement, à la suite des premiers plans d'ajustements structurels des années 1980, de diminution de la fonction publique de l'État et la recherche d'une diversification des sources de financement pour le développement et pour les nouveaux investissements publics.

Dans ce soutien à des réformes de l'administration territoriale et au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage local, nous avons pu voir que l'information géographique numérique à travers les Systèmes d'Information Géographique (SIG) s'identifie comme des outils précieux en répondant à différentes difficultés structurelles de la réforme de la décentralisation (découpage administratif hérité, compétences transférées large, besoins de financement). Nous avons pu analyser comment à travers les projets de Registre Foncier Urbain (RFU), cette information géographique et les SIG sont devenus, plus ou moins en écho aux difficultés soulevés, un axe privilégié d'intervention de la Coopération française. Imaginé par une petite équipe autour d'un coopérant technique français, en premier lieu pour permettre la mobilisation de la fiscalité locale, le concept de RFU a été au centre, au cours des décennies 1990 et 2000, de différentes formes d'appuis pour son installation par des coopérations bilatérales, multilatérales et des coopérations décentralisées au niveau des communes. Ce concept de registre foncier a également attiré des intérêts singuliers des coopérations plus institutionnelles et des organisations, comme le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) ou le *Global Land Tool Network* (GLTN) d'ONU-Habitat, agissant tel des lobbys de certains modèles de gouvernance dans les pays en voie de développement.

Ces nombreux appuis et leurs différentes publications, séminaires et ateliers, ont permis sur un plan de la communication, de diffuser au Bénin et plus largement en Afrique l'idée que l'outil RFU est bénéfique pour le renforcement des pouvoirs communaux et son corolaire (supposé) d'avantages pour le développement économique, social et urbain. Le chapitre suivant va approfondir l'aventure RFU à partir d'une description en détail de ses étapes de

construction et de ses effets dans la gestion communale. L'objectif est d'analyser comment cet outil est techniquement élaboré et comment, par son architecture et ses modalités de mise à jour et d'exploitation, il tend à influencer les organisations des collectivités communales, qui pour rappel, n'ont été mises en place qu'en janvier 2003.

Chapitre 4 – La création ex nihilo de registre foncier urbain, une instrumentalisation de l'action publique décentralisée ?

Après avoir appréhendé le contexte singulier des politiques de décentralisation menées au Bénin et fortement impulsées par les coopérations étrangères et celui de la diffusion de Registre Foncier Urbain (RFU), nous allons, dans ce nouveau chapitre, analyser en quoi consiste en détail cet outil et comment il répond aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée. Dans cette approche, nous allons aborder l'outil RFU à travers une grille de lecture reposant sur la problématique d'instrument d'action public proposée par P. Lascoumes et P. Le Galès [LASCOUTES P. et LE GALES P. 2004]. Selon ces deux auteurs, « *La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leurs modes opératoires est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques.* » [LASCOUTES P. et LE GALES P. 2004, page 11]. Or, ce qu'ils démontrent est que les choix d'instrument sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières.

Qu'est-ce qu'on entend tout d'abord par Registre Foncier Urbain ? Dans plusieurs présentations officielles et manuels [PDM 1994 - SERHAU-SEM 1995 et 2000], le Registre Foncier Urbain est assimilé à « un cadastre simplifié » et un outil de gestion décentralisée. Ce dernier est défini comme un inventaire détaillé de la propriété constitué d'une documentation littérale et cartographique. Dans sa conception française, il doit être un outil exhaustif, descriptif et permanent ainsi que très précis en termes de localisation notamment par des opérations de bornage [LAVIGNE S. 1996]. Des cadastres tels que définis ont été mis en place en Afrique de l'Ouest lors de la période coloniale en lien avec la législation foncière au service du projet de conquête coloniale [GOERG E. 1985]

Le RFU consiste à élaborer la carte parcellaire adressée d'une ville, à créer une base de données urbaines à partir de cette carte et d'un recensement fiscal de l'ensemble des parcelles, des logements et des locaux à usage d'activités puis à développer, à partir de cette base de données, trois grandes applications. Il s'agit d'abord d'applications fiscales par la rationalisation et l'informatisation des procédures d'assiette et de recouvrement des impôts fonciers. Il s'agit ensuite d'applications foncières par un inventaire du patrimoine foncier et immobilier de la ville et l'amélioration de la gestion des différents actes de propriété. Enfin le troisième type est une application urbaine avec la création d'un Système d'Information Géographique localisé qui doit servir à la gestion et à la programmation des infrastructures et des services de la ville.

Par rapport au cadastre napoléon français, les principales simplifications de l'outil RFU se situent au niveau des procédures de saisie, du traitement, du stockage et de la restitution des données. La base de données du RFU est constituée à partir d'enquêtes sur le terrain effectuées par des enquêteurs recrutés. Il n'y a pas de système d'auto-déclaration comme c'est le cas dans l'outil français [MAURIN A. 1990- LAVIGNE S. 1996]. Dans le RFU, seuls les bâtiments dits remarquables sont représentés et non toutes les constructions à la différence du cadastre. Le système de numérotation du RFU est établi dans une série unique sur l'ensemble de la ville et non par « section ». Si le cadastre français est assis sur des droits de propriété reconnus (il est associé à un système d'enregistrement des actes de propriété authentiques

géré par le service de conservation des hypothèques), le RFU n'a pas de fondement juridique. Le Code général béninois des Impôts stipule qu'à défaut du propriétaire, le redevable de l'impôt sera l'occupant. Au Bénin, l'impôt sur l'usage du sol tend ainsi à fonder la propriété, et non l'inverse comme dans le système français. Le choix des informations récoltées sur le terrain a été arrêté par le comité de suivi de mise en place de l'outil RFU selon les caractéristiques propres à chaque commune. Les questionnaires du RFU ne font pas autorité sur l'ensemble du territoire national. Pour la fonction de gestion urbaine, les évolutions actuelles du cadastre français tendent à rapprocher, par contre, les deux systèmes : le cadastre en France n'est plus un outil purement fiscal mais sert de plus en plus de banque de données pour l'usage des sols, le type de culture et la production de diverses statistiques [LAVIGNE S. 1996, page 112].

Ce chapitre 4 est mené en deux parties. Nous allons, dans un premier temps, étudier comment est monté techniquement l'outil Registre Foncier Urbain et quelles sont les différentes étapes de son installation. Nous allons ensuite voir dans une deuxième partie quelles sont les différentes ramifications de l'outil sur les organisations fonctionnelles et administratives des communes qui, pour rappel, n'ont été installées qu'en 2003.

4.1 L'organisation d'un cadre de lecture rationnelle du territoire communal

Par rapport à la présentation de l'outil faite plus haut, nous allons, dans cette première partie de chapitre, revenir en détail et de façon successive sur les deux éléments fondateurs de l'outil à savoir la cartographie parcellaire adressée et la base de données foncière, fiscale et urbaine. Nous allons décrire en quoi consistent ces deux documentations et les méthodologies et nouvelles organisations de travail qu'elles nécessitent de mettre en place.

4.1.1 Une cartographie parcellaire adressée et numérique

Dans les objectifs du RFU, l'élaboration d'une « cartographie adressée » répond au besoin d'une identification graphique et unique des parcelles de terrain. C'est en effet la parcelle qui constitue l'assise des impôts locaux fondés sur les contributions à la propriété du bâti et du non-bâti, à la patente et la licence (Chapitre 3.1.2.c). La cartographie du RFU est donc élaborée à partir de l'unité de base « parcelle ». Au Bénin, cette documentation complète sur le territoire d'une commune n'existant pas avant les projets de RFU (Chapitre 2), il a fallu mettre en place différentes opérations de travail pour la rendre effective. Nous allons faire état, ci-dessous, des étapes techniques de la construction de cette documentation, d'abord à partir de l'établissement du parcellaire numérique de base et ensuite du système d'adressage des domaines privés et publics.

a) L'établissement d'une première documentation géographique à grande échelle sur les territoires communaux

Les projets de RFU au Bénin ont développé différents types de documents cartographiques par rapport aux moyens financiers dont étaient dotés les projets de coopération.

Les plans de repérage qualifiés « d'expédiés » par les techniciens du RFU sont élaborés à partir de fonds de plans collectés. Ils n'ont pas d'échelle de précision particulière. Leur

établissement sert seulement à se repérer sur le terrain. Cette documentation a concerné les premiers travaux d'installation de RFU à Parakou et Cotonou au moment du démarrage des enquêtes. Il s'agissait alors d'un assemblage de différents plans sortis des archives et repris par les dessinateurs de la SERHAU [PDM 1994, page 89].

La « carte de base simplifiée » est élaborée avec une précision graphique de l'îlot.

La « carte de base améliorée » est constituée à partir de la restitution des photographies aériennes et de travaux de mesures sur le terrain.

La forme documentaire la plus aboutie, qui va nous intéresser ici, est celle construite à partir d'un Système d'Information Géographique (SIG). Chaque parcelle de terrain est, dans cette modalité de traitement de l'information, matérialisée par un objet graphique polygonal qui est défini dans un système de géo-référencement c'est-à-dire avec l'attribution d'une projection géographique et avec des coordonnées dans l'espace en latitude et en longitude.

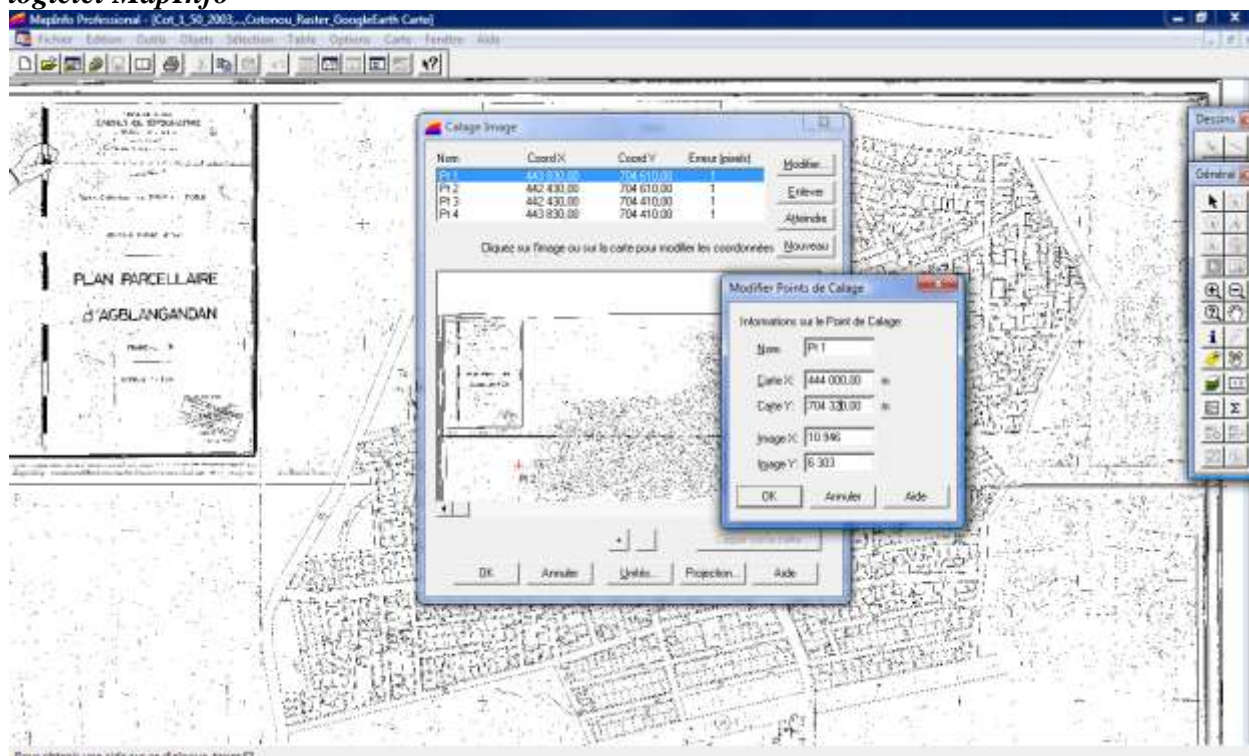
Pour ce travail d'établissement de la cartographie du parcellaire numérique, les projets de RFU sont généralement confrontés à trois cas de figure par rapport à la disponibilité ou non d'une documentation de base.

- Le premier cas de figure, le plus simple, correspond à celui où sont disponibles des plans numériques du lotissement de la zone. Le plus souvent, les cabinets de géomètres travaillent sous le logiciel de Dessin Assisté par Ordinateur (DAO) AutoCAD. L'exploitation du travail du géomètre est rendue possible par la compatibilité des logiciels de DAO et de Système d'Information Géographique (SIG) entre eux. Le fichier informatique recueilli auprès de ces cabinets est alors intégré dans la cartographie numérique d'un SIG à partir d'un outil de traduction de fichier informatique. Nous avons présenté, plus haut au cours du chapitre 2 (Chapitre 2.2.2.b – Document 4), la méthodologie pour exploiter les fichiers numériques des travaux de lotissement dans le cadre d'un SIG.

- Le deuxième cas de figure correspond à la situation où l'on n'a accès au plan de lotissement de la zone que sous format papier. On doit alors, dans un premier temps, numériser ce plan papier pour obtenir un fichier numérique de type image (.JPG, .TIFF, .BMP). Cette étape peut s'effectuer à partir du matériel de numérisation acquis par les financements du projet d'installation de l'outil RFU ou en faisant appel à un prestataire de services extérieur disposant d'un scanner de grande dimension. Pour le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo – Chapitre 6.2.1) auquel nous avons participé aux travaux de RFU dans trois communes, nous avons eu recours aux services de l'IGN-Bénin qui possédait une table de numérisation en format A0 dans ses locaux à Cotonou. Ce service rendu avait fait l'objet d'une rémunération forfaitaire négociée. L'étape suivante correspond au calage de l'image numérique obtenue dans le système de référencement géographique de la commune. Il s'agit de placer l'image à sa bonne position en latitude et en longitude et par rapport au système de projection en vigueur dans la région. Cette opération est généralement facilitée par la présence de croisillons de coordonnées géographiques sur les plans papier de lotissement. En l'absence de ces informations dans le document exploité, des repérages doivent être menés sur le terrain en utilisant un récepteur GPS. Le travail à effectuer consiste à prendre les coordonnées

géographiques de plusieurs éléments remarquables dans la zone de lotissement (angle de rue, emprise d'une servitude). Les références de ces différents points de coordonnées seront par la suite intégrées dans le SIG en pointant leur emplacement sur l'image numérique du plan de lotissement (Extrait 12).

Extrait 12 : Opération de calage d'un plan papier de lotissement dans le SIG à partir du logiciel MapInfo



La troisième étape correspond à la vectorisation du tracé du parcellaire sur la base du plan de lotissement numérisé. Le travail entrepris s'assimile à une grande opération de calquage qui est menée à l'aide des différents outils de dessin du logiciel de SIG (Extrait 13).

Extrait 13 : Principe de vectorisation du plan parcellaire par calquage



- Le troisième cas de figure dans l'élaboration du plan parcellaire numérique de base correspond à la situation où aucune documentation relative aux travaux de lotissement n'est disponible.

Si l'on possède des orthophotographies, le travail consiste en une lecture des images en essayant d'y discerner les différents domaines fonciers potentiels à partir des murs de séparation. Cet exercice s'accompagne nécessairement de vérifications sur le terrain afin de valider le travail effectué car la végétation et l'organisation des bâtiments peuvent tromper l'interprétation de hauteur.

En l'absence de tout document de référence, la constitution du parcellaire numérique doit être menée à la suite d'un travail de terrain. Le parcellaire est alors déterminé à partir de différents repérages avec un récepteur GPS et de mesures de distance à l'aide de cordes. Les notes et les points de coordonnées pris sur le terrain doivent permettre par la suite de reproduire la configuration des domaines fonciers dans la cartographie numérique, en utilisant les outils d'aide à la conception du logiciel de SIG. Ce cas de figure d'absence de toute documentation de référence (plans de lotissement, photographies aériennes) est, bien évidemment, la situation qui demande le plus d'heures de travail pour élaborer la cartographie de base du RFU.

Techniquement, l'intendance de la base cartographique de l'outil consiste à intégrer régulièrement dans le système informatique les modifications du tracé du parcellaire qui ont lieu sur le terrain. Il s'agit, pour un morcellement de parcelles, d'une opération de découpe d'objet en deux ou plusieurs morceaux. Pour le regroupement de plusieurs parcelles, il s'agit d'effectuer des fusions d'objets. Enfin pour une ouverture de voie, il s'agit de créer un ou plusieurs objets graphiques.

b) L'institutionnalisation de principes communs d'adressage du domaine public et privé

Le principe de repérage qui a été adopté dans la plupart des dispositifs RFU installés au Bénin est celui de deux systèmes complémentaires. Il y a d'abord un système cadastral, basé sur le repérage de la parcelle à partir de sa situation géographique dans le découpage de la ville (Arrondissement, Quartier, Ilot, Parcelle). Il y a ensuite un système d'adresse postale, fondé sur une identification par rapport à la voirie (Numéro de rue et numéro de porte d'entrée dans cette rue).

Ces deux codes d'adresse, qui sont intégrés dans la cartographie numérique au niveau de chaque objet graphique parcelle, constituent les clés de jonction entre la cartographie et les différentes bases de données foncières, sur les activités et sur les bâtiments (deuxième grand contenu de l'outil Registre Foncier Urbain - Cf. supra).

Le système d'adressage du RFU doit, sur ces objectifs d'usage, s'appuyer sur deux principes essentiels :

- d'une part, il doit être dans une série unique pour éviter que deux îlots ou deux parcelles ou encore deux rues ne puissent être confondus,

- d'autre part il doit être progressif afin que la restructuration des quartiers ou leur extension puissent être prises en compte de façon cohérente avec la numérotation de l'existant.

Nous présentons ci-dessous ces deux systèmes d'adressage, ainsi que les modalités techniques de leur mise à jour.

Un système d'adresse cadastral

L'adressage cadastral dénommé selon les dispositifs RFU AIP (Arrondissement Ilot Parcelle), QIP (Quartier Ilot Parcelle) ou ZIP (Zone Ilot Parcelle) utilise une première codification par rapport aux arrondissements (A), aux quartiers (Q) ou à des zones (Z) de la commune. Ce dernier système en zone, basé par des frontières réputées intangibles (grands axes routiers, rivières, talwegs), a été introduit dans le RFU de Porto-Novo car il avait l'avantage d'être invariable quels que soient les découpages en quartier de la ville qui étaient particulièrement instables.

Dans ce système d'adressage cadastral la parcelle est donc identifiée par

- le code arrondissement ou quartier ou zone,
- le numéro de l'îlot comportant la parcelle,
- et le numéro de la parcelle.

Le code arrondissement ou quartier ou zone est un nombre qui correspond généralement au rang alphabétique de l'arrondissement ou du quartier ou du numéro de la zone dans le territoire de la commune.

L'îlot est défini comme un ensemble de parcelles délimitées par des rues. L'îlot peut avoir plusieurs formes : carré, rectangulaire, trapézoïdal, triangulaire ou rond. Son numéro est identifié par son numéro d'ordre dans le quartier, l'arrondissement ou la zone. Dans certains dispositifs RFU, comme celui de Cotonou, il a été attribué une numérotation unique aux îlots sur toute la ville.

En cas d'opération de morcellement d'un îlot, les deux îlots perdent leur numéro initial. Un nouveau numéro est attribué aux deux îlots en question par rapport au dernier numéro attribué dans le quartier, l'arrondissement ou la zone. En cas d'opération de fusion d'un ou plusieurs îlots, les différents îlots perdent également, leur numéro initial au profit d'un numéro unique attribué par rapport au dernier numéro établi dans l'arrondissement, le quartier, la zone ou dans la ville.

Les deux grands principes de la numérotation des parcelles sont les suivants :

- par rapport au sens de numérotation : les numéros sont attribués aux parcelles en suivant le sens contraire des aiguilles d'une montre en partant de la parcelle située le plus au sud et à l'ouest de l'îlot.
- par rapport au type de « numéro » : les numéros des parcelles sont alphabétiques pour éviter tout risque de confusion avec les numéros d'îlots et de trop grands codes numériques. Ils sont en lettre minuscule. Les lettres sont attribuées aux parcelles en allant de « a » jusqu'à « z » et au-delà de « z » les lettres sont doublées (aa, ab,...). Ce type de numérotation écarte donc les numéros numériques, alphanumériques, les lettres avec prime (a') qui constituent, au Bénin, une pratique usuelle chez les géomètres lors des morcellements (Extrait 8 – Chapitre 2.2.2.b).

Extrait 14 : Principe de l'adressage cadastral du RFU



Source : Cellule du Registre Foncier Urbain de la Commune de Sémé-Podji, 2010.

Dans un cas de morcellement, la parcelle en question perd son numéro initial et prend des lettres précédées d'un « z » affectés d'indices alphabétiques croissants. Ce mode de numérotation permet de conserver la chronologie du morcellement et s'effectue toujours dans le même sens que la numérotation des parcelles dans un îlot.

En cas de fusion, les différentes parcelles en question disparaissent. La nouvelle parcelle va prendre une lettre « x » affectée d'un indice d'ordre alphabétique et croissant suivant la chronologie de réalisation des fusions dans l'îlot.

Un système d'adresse postale

Le mode d'adressage par Rue et Entrée de parcelle consiste à numéroté toutes les rues et à attribuer, à partir de ces rues des numéros aux entrées des parcelles.

Selon les dispositifs RFU, il a été distingué ou pas les rues par rapport à leur orientation Nord-Sud ou Est-Ouest avec l'utilisation de séries de numéros pairs ou impairs.

Le sens de numérotation des entrées de parcelles est le même que celui de la rue sur laquelle s'ouvrent les entrées. La numérotation commence du bas de la rue et croît vers son extrémité.

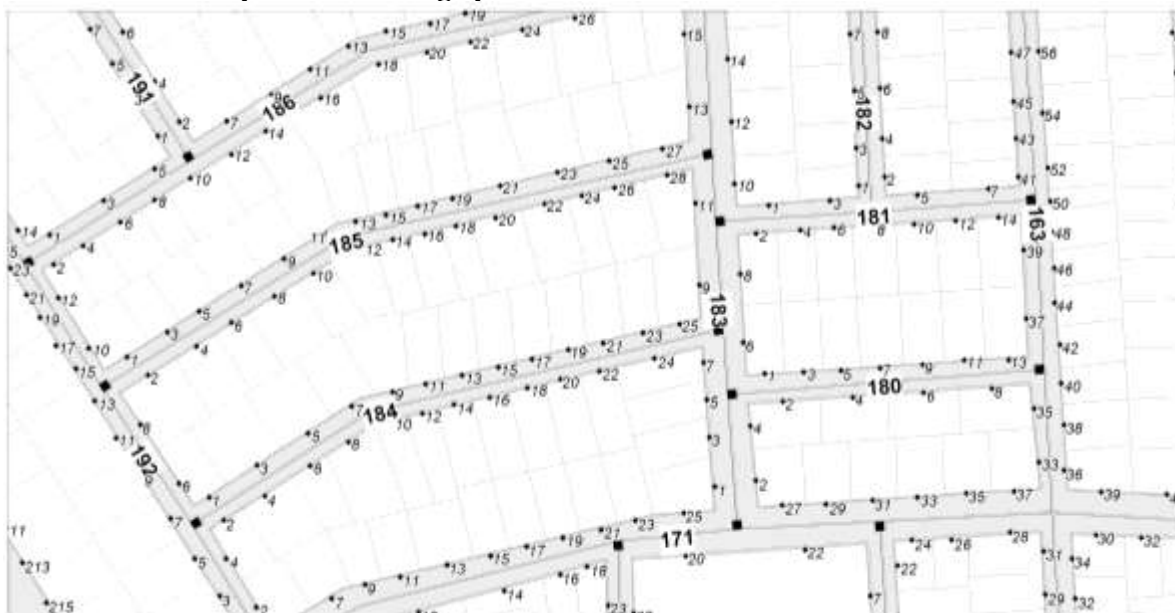
De nouvelles rues peuvent apparaître avec la création de lotissements ou à la suite d'opérations de restructuration de quartiers. Trois situations peuvent se présenter. Pour chacune d'elles, les principes directeurs d'adressage prévoient des procédures particulières.

- la nouvelle rue se situe parfaitement dans le prolongement d'une ancienne rue numérotée et de même emprise. Cette nouvelle rue est comme un nouveau tronçon de l'ancienne et prend donc le même numéro, les deux rues ne faisant qu'une seule et même rue.
- La nouvelle rue apparue se situe dans le prolongement d'une rue ancienne numérotée mais avec une emprise différente ne remplissant pas la même fonction. La nouvelle rue est considérée comme un tronçon différent et prend donc un autre numéro que la rue dont elle

est le prolongement. Le numéro accordé est donné en fonction du dernier numéro de rue attribué dans la ville.

- La nouvelle rue n'est pas dans le prolongement d'une rue déjà numérotée. Elle prend, comme dans la situation précédente, un nouveau numéro qui dépend du dernier numéro donné dans la ville.

Extrait 15 : Principe de l'adressage postal du RFU



Source : Cellule du Registre Foncier Urbain de la Commune de Sémé-Podji, 2010.

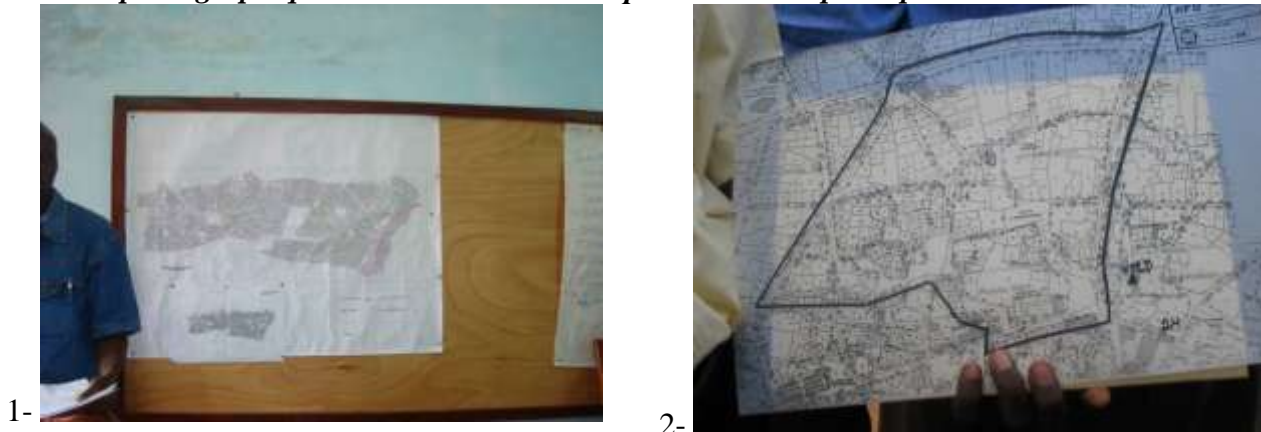
L'établissement de la cartographie parcellaire couplée au système d'adressage va permettre d'atteindre les objectifs fixés par l'outil RFU. Pour rappel, ces objectifs sont : - identifier, repérer et recenser les éléments de base pour asseoir les impôts locaux (contribution à la propriété du bâti, la patente et la licence), - identifier et repérer l'élément de base (la parcelle) pour la gestion du patrimoine foncier de la ville, – collecter les données urbaines pour permettre à la collectivité d'élaborer une politique de développement.

Le système d'adressage adopté permet de repérer toutes les infrastructures et équipements situés sur le territoire communal qu'ils fassent partie du domaine privé ou public. Ainsi, les infrastructures de voirie comme les collecteurs, digues, bassins de décantation ou de retenue vont pouvoir être localisées avec le système d'adressage des rues qui, pour plus de précision, seront découpées en différents tronçons, à partir de la codification retenue.

A partir de cette documentation cartographique gérée dans un logiciel de Système d'Information Géographique, les collectivités locales vont pouvoir disposer d'un plan d'ensemble du parcellaire de tout leur territoire ou d'une grande partie. Avec les outils du logiciel utilisé, il leur sera possible de retrouver rapidement la situation d'une parcelle dans un quartier ou d'un îlot par l'intermédiaire de son code d'adressage (outil « sélectionner » dans MapInfo). Ils vont pouvoir aussi, à travers l'interface du logiciel, connaître le système d'adressage postal et cadastral pour chaque parcelle matérialisée sur le fond cartographique (outil « information » dans MapInfo).

Sur la base des travaux cartographiques, les agents communaux vont pouvoir également produire des coupures de plans. Il s'agit d'extraction du plan numérique de quelques ilots dans une petite échelle géographique. Ces impressions serviront de document de référence pour différents travaux de terrain.

Planche photographique 11 : Illustrations d'exploitations des plans parcellaires du RFU



1- Affichage dans bureaux du plan parcellaire de l'arrondissement de Godomey (centre d'enquête des travaux du RFU d'Abomey-Calavi 2010).

2- Impression de coupures de plan pour les travaux enquêtes de terrain (Porto-Novo 2005).
(Cliché Charles-Dominé J.)

4.1.2 La constitution d'une base de données foncières, fiscales et urbaines numérique

A côté du plan parcellaire adressé, la deuxième composante de l'outil Registre Foncier Urbain est une base de données foncières, fiscales et urbaines. Nous allons, sur le même principe que le sous-chapitre précédent, identifier les différents éléments de cette documentation et les modalités de sa construction et de sa gestion.

a) L'organisation de grilles d'observation du territoire

Les informations de la base de données du RFU sont produites à l'échelle de la parcelle à partir d'une grille d'observation commune sous la forme d'un questionnaire. Le contenu des rubriques de ce questionnaire est acté par un *comité ad hoc de suivi de mise en place de l'outil RFU*. Il s'agit d'un comité formé spécialement pour la durée de l'installation de l'outil et qui est sensé représenter un cadre de concertation entre les différents acteurs impliqués dans l'outil au niveau des administrations déconcentrées (Préfecture, Impôt), des communes, des institutions parapubliques (IGN-Bénin, concessionnaire réseau, poste et télécommunication) et des différents acteurs chargés de la réalisation des travaux (assistance technique, prestataires de services, maîtrise d'œuvre).

A quelques détails près, par exemple pour Porto-Novo avec des informations sur les collectivités familiales en mode indivis ou pour la ville d'Abomey (Département du Zou) avec des informations supplémentaires sur les monuments royaux, les éléments constitutifs des questionnaires de base des différents RFU installés au Bénin se ressemblent tous beaucoup. Nous pouvons mettre en évidence deux principales raisons. Les objectifs des dispositifs RFU étant presque tous les mêmes dans les communes où ils ont été mis en place donc ils

nécessitent de disposer des mêmes types d'information. La deuxième raison de la grande ressemblance des questionnaires est relative au fait que la plupart des projets d'installation de l'outil RFU ont été conduits par le même prestataire à savoir la Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU – Chapitre 3.2.2). Celle-ci a eu tendance, par des raisons de facilité et par souci d'économie, à proposer les mêmes modèles de documents aux maîtres d'ouvrage des différents projets.

Le questionnaire se décompose généralement en cinq grandes fiches.

La fiche 1 (Extrait 16) correspond à un descriptif de la parcelle. Cette description s'appuie sur deux volets. Le premier volet concerne le régime, le statut et les usages de la parcelle enquêtée. Le deuxième volet porte davantage sur des éléments physiques de la parcelle et de ses accès aux équipements de base.

La fiche 2 nommée « Propriétaire/ Contribuable » (Extrait 17) vise à identifier avec précision le propriétaire - contribuable de la parcelle. Elle indique notamment ses différents moyens de contact.

La fiche 3 (Extrait 18) concerne la description du ou des bâtiments édifiés sur la parcelle. Pour certaines villes, il y a une fiche supplémentaire pour la description des bâtiments indivis.

La fiche 4 (Extrait 19) porte sur la description des unités de logement des bâtiments disposés sur la parcelle. Dans un bâtiment, une unité de logement est généralement reconnue par une entrée. C'est le lieu d'habitation où vit régulièrement un ménage qui est défini comme un ensemble de personnes vivant ensemble et partageant en particulier un même budget domestique. Cette unité de logement peut comprendre plusieurs pièces ou se réduire à une seule pièce (appelé localement « entrer-coucher »). Parfois encore, une unité de logement se confond avec tout un bâtiment. C'est le cas des villas individuelles.

La fiche 5 (Extrait 20) est utilisée pour identifier les établissements. Cette fiche décrit uniquement une activité qui se situe dans une unité de logement. Les éléments informatifs relevés portent sur la nature de l'activité et ses moyens de production.

Pour certains dispositifs RFU, il a été organisé une fiche supplémentaire sur la description des occupations du domaine public. Ces activités sont rattachées à la parcelle où elles sont adossées.

Extrait 16 : Grille d'observation « parcelle » du RFU de Sémé-Podji

FICHE N°1		PARCELLE													
Code Quartier : ----	Z/Ilot : -/-----	Parcelle : --	Rue : ---- EP : ----												
DONNEES FONCIERES ET URBAINES															
A 01 Statut de la parcelle <input type="checkbox"/> 1 : Etat <input type="checkbox"/> 2 : Privé <input type="checkbox"/> 3 : Collectivité Locale		A 02 Régime de la parcelle <input type="checkbox"/> 1 : Individu <input type="checkbox"/> 2 : Parcelle indivise <input type="checkbox"/> 3 : Copropriété <input type="checkbox"/> 4 : Collectivité familiale													
A03 Usage de la parcelle Si parcelle NON BATIE, usage (dominant) actuel <input type="checkbox"/> 01 : friche/ vide/culture <input type="checkbox"/> 02 : dépôt d'ordures <input type="checkbox"/> 03 : entrepôt non couvert <input type="checkbox"/> 04 : chantier non habité <input type="checkbox"/> 05 : terrain de sport <input type="checkbox"/> 06 : confessionnel <input type="checkbox"/> 07 : Autre :		Si parcelle BATIE, usage PRINCIPAL, de la parcelle ** Usage privatif <input type="checkbox"/> 08 : habitation <input type="checkbox"/> 09 : mixte privée (habitation/commerce/bureau) <input type="checkbox"/> 10 : bureau/commerce <input type="checkbox"/> 11 : atelier/usine/entrepôt couvert ** Usage public (administratif, ou d'intérêt) <input type="checkbox"/> 12 : Bureau/ administration <input type="checkbox"/> 13 : Santé <input type="checkbox"/> 14 : Ecole <input type="checkbox"/> 15 : Culte <input type="checkbox"/> 16 : Salle de gymnastique <input type="checkbox"/> 17 : Activité industrie/ commerciale <input type="checkbox"/> 18 : Société d'Etat ou mixte <input type="checkbox"/> 19 : Organisme confessionnel <input type="checkbox"/> 20 : Autre :													
A04 : Précisez la nature exacte : Code :															
DESCRIPTION PHYSIQUE DE LA PARCELLE															
A 05 Clôture <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : récupération <input type="checkbox"/> 3 : légère dégradée <input type="checkbox"/> 4 : dur /brique ciment	A 06 Accès <input type="checkbox"/> 1 : sans <input type="checkbox"/> 2 : non carrossable <input type="checkbox"/> 3 : carrossable <input type="checkbox"/> 4 : pavé	A 07 Inondation <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : faible/rare <input type="checkbox"/> 3 : forte/ fréquente													
A 09 WC <input type="checkbox"/> 1 : aucun <input type="checkbox"/> 2 : latrine privée <input type="checkbox"/> 3 : fosse septique <input type="checkbox"/> 4 : latrine publique	A 10 Pré collectes des Ordures Ménagères <input type="checkbox"/> 1 : rejet sur dépôts dans la rue <input type="checkbox"/> 2 : dépôt fixe permanent (sauvage) <input type="checkbox"/> 3 : traitement sur place (enfouissement, brûlage, compost) <input type="checkbox"/> 4 : services techniques de la Mairie <input type="checkbox"/> 5 : abonnement ONG :	A08 : Précisez hauteur A11 : Surface parcelle A12 Titre de propriété / acte domanial : <input type="checkbox"/> 1 : Titre Foncier <input type="checkbox"/> 2 : Acte notarié <input type="checkbox"/> 3 : Permis d'Habiter <input type="checkbox"/> 4 : Autres (à préciser) : Date de délivrance : / / Numéro :													
CROQUIS D'IMPLANTATION DE LA PARCELLE															
Légende : <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ACT</td> <td>⇨ Activité</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">L+ ACT</td> <td>⇨ Activité+logement</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">L</td> <td>⇨ Logement</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">//</td> <td>⇨ Unité louée</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</td> <td>⇨ Chantier non achevé</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">A</td> <td>⇨ Annexe (garage, cuisine)</td> </tr> </table>				ACT	⇨ Activité	L+ ACT	⇨ Activité+logement	L	⇨ Logement	//	⇨ Unité louée	C	⇨ Chantier non achevé	A	⇨ Annexe (garage, cuisine)
ACT	⇨ Activité														
L+ ACT	⇨ Activité+logement														
L	⇨ Logement														
//	⇨ Unité louée														
C	⇨ Chantier non achevé														
A	⇨ Annexe (garage, cuisine)														

196

Extrait 18 : Fiche bâtiment - Fiche 3 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji

FICHE N°3.1		BATIMENTS	
Code Quartier : ----	Z/lot : -- / ----	Parcelle : ---	Rue : ----- EP : -----
C01 Bâtiment N° _____ C02 Observations :			
C03 NC : _____	C04 Surface au sol : _____ m ²	C05 Nb d'étages : _____	C06 Nb de Sous sol : _____ C07 Nb de pièces : N° _____
C08 Typologie <input type="checkbox"/> Type (A à E) <input type="checkbox"/> Catégorie (1 à 11)	C09 Fondation <input type="checkbox"/> 1 : légère <input type="checkbox"/> 2 : maçonnée	C10 Téléphone <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : oui	C11 Eau SONEB <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : collectif <input type="checkbox"/> 3 : individuel <input type="checkbox"/> 4 : confort
C12 Electricité SBEE <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : collectif <input type="checkbox"/> 3 : individuel <input type="checkbox"/> 4 : confort	C13 Murs <input type="checkbox"/> 1 : végétation <input type="checkbox"/> 2 : banco <input type="checkbox"/> 3 : banco fini <input type="checkbox"/> 4 : dur <input type="checkbox"/> 5 : dur fini	C14 Toit <input type="checkbox"/> 1 : végétal <input type="checkbox"/> 2 : tôle non plafonnée <input type="checkbox"/> 3 : tôle plafonnée <input type="checkbox"/> 4 : tuile/bac aluminium <input type="checkbox"/> 5 : dalle	C15 Utilisation <input type="checkbox"/> 1 : logement <input type="checkbox"/> 2 : log-activité <input type="checkbox"/> 3 : activité
C16 Standing <input type="checkbox"/> 1 : sommaire <input type="checkbox"/> 2 : de base <input type="checkbox"/> 3 : moyen <input type="checkbox"/> 4 : grand	C17 Etat du Bâtiment <input type="checkbox"/> 1 : dégradé <input type="checkbox"/> 2 : moyen <input type="checkbox"/> 3 : bon <input type="checkbox"/> 4 : très bon	C18 Menuiserie <input type="checkbox"/> 1- tôle ondulée <input type="checkbox"/> 2- métallique <input type="checkbox"/> 3- bois <input type="checkbox"/> 4- nacco <input type="checkbox"/> 5- baie vitrée	
C19 Evacuation eaux usées <input type="checkbox"/> 1-rejet dans rue <input type="checkbox"/> 2-rejet sur dépotoir sauvage <input type="checkbox"/> 3- rejet dans caniveau <input type="checkbox"/> 4- récupération dans puisard	C20 Source d'énergie à usage domestique <input type="checkbox"/> 1-bois <input type="checkbox"/> 2-charbon <input type="checkbox"/> 3-pétrole <input type="checkbox"/> 4- gaz	C21 En location <input type="checkbox"/> 1- non loué <input type="checkbox"/> 2- location simple <input type="checkbox"/> 3- location bail	C22 Montant mensuel du Loyer déclaré : Fcfa
C23 Nbre mois de location : _____		C24 Références bail :	
C25 Nbre d'unités logem. : _____		C26 dont, en location : _____	
C27 Nbre d'activités : _____		C28 Nbre de ménages : _____	
C28 Références :		C29 Nbre d'habitants : _____	
C30 Permis de construire : (1 : non - 2 : oui) <input type="checkbox"/>		C31 Date fin d'exemption :	
C32 Bâtiment exempté : (1 : non - 2 : oui) <input type="checkbox"/>			
Données Fiscales (à remplir par les impôts)			
C34 Mode de Calcul impôt : (1 : automatique - 2 : forfait) <input type="checkbox"/>		C35 Valeur Locative au m2 : Fcfa	
C36 Montant impôt forfaitaire : Fcfa		C37 Ancien numéro contribuable :	

Extrait 19 : Fiche unité de logement - Fiche 4 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji

Fiche N°4 / UNITE DE LOGEMENT / CONTRBUAABLE			
CODE Quartier : Z/LOT : Parcelle : Rue : EP :			
D04 Surface Unité logement : m ²		D05 : Nbre de pièces :	
D06 Nombre de ménage :		D07 Nombre d'habitants :	
D01 Bâtiment N°: D02 N°d'U.L. : D03 Etag. N° :			
D08 Utilisation <input type="checkbox"/> 1 : logement <input type="checkbox"/> 2 : Logement + activité <input type="checkbox"/> 3 : Activité	D09 Standing : <input type="checkbox"/> 1 : sommaire <input type="checkbox"/> 2 : de base <input type="checkbox"/> 3 : moyen <input type="checkbox"/> 4 : grand	D10 Etat de l'unité de logement <input type="checkbox"/> 1 : dégradé <input type="checkbox"/> 2 : moyen <input type="checkbox"/> 3 : bon <input type="checkbox"/> 4 très bon	
D11 eau SNEB <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : collectif <input type="checkbox"/> 3 : individuel <input type="checkbox"/> 4 : confort	D12 Electricité <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : collectif <input type="checkbox"/> 3 : individuel <input type="checkbox"/> 4 : confort	D13 téléphone dans l'unité de logement <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : oui	D14 Evacuation eaux usées : <input type="checkbox"/> 1 : rejet <input type="checkbox"/> 2 : rejet dans puisard
D15 source d'énergie à usage domestique dominant location <input type="checkbox"/> 1 : bois de chauffe <input type="checkbox"/> 2 : charbon <input type="checkbox"/> 3 : pétrole <input type="checkbox"/> 4 : gaz		D16 Unité de logement en location <input type="checkbox"/> 1 : Non <input type="checkbox"/> 2 : Oui	
D17 montant du loyer : FCFA/mois		D18 Montant locatif mensuel réel estimé : FCFA/mois	
D19 date de fin d'exemption : _____		D20 Valeur Locative Administrative : fcfa	
D21 Observations :			

Extrait 20 : Feuille 5 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji – Fiche établissement

FICHE N° 5		ETABLISSEMENT	
Z/Quartier : --/-----	Ilot : -----	Parcelle : ----	Rue : ---- EP : ----
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> E01: Bâtiment N° : -- E02: N° d'U.L : ----- E03: N° d'ETS : -- (N° d'ETS dans la parcelle) </div>			
E04 : Raison sociale /Enseigne commerciale/ (Activité) :			
E05 : Sigle :			
E06 : Type d'Etablissement :		E 07 Forme juridique	
<input type="checkbox"/> 1 : Entreprise individuelle <input type="checkbox"/> 2 : Société	<input type="checkbox"/> 1 : SARL <input type="checkbox"/> 2 : S.A <input type="checkbox"/> 3 : Autres :		
E08 : Numéro du Registre de Commerce : - - - - -		E09 : BP : --/-----	E10 : Tel : -- / -- / --
Description de l'Activité			
E11 : Nature de l'Activité :			
E12 : Code activité : - - - - -		E13 : Chiffre d'affaires annuel :FCFA	
E14 : Nombre d'employés : - - -		E15 : Nombre d'apprentis : - - -	
E16 : Si hôtel, nbre de chambres : - - -		E 17 Type de machines :	
E18 : Nbre de véhicules : - - -		<input type="checkbox"/> 1 : artisanal <input type="checkbox"/> 4 : électronique <input type="checkbox"/> 2 : mécanique <input type="checkbox"/> 5 : informatique <input type="checkbox"/> 3 : électrique <input type="checkbox"/> 6 : autre	
E19 : Nbre de machines : - - -		E21 : Autres éléments descriptifs de l'activité :	
E20 : Comptabilité			
<input type="checkbox"/> 1 : Non <input type="checkbox"/> 2 : Cahier E/S <input type="checkbox"/> 3 : Plan comptable			
Local de l'activité			
E22 : Localisation :		E23 : Type de local	
<input type="checkbox"/> 1 : dans parcelle (bâtiment) <input type="checkbox"/> 2 : dans parcelle (hors bâtiment) <input type="checkbox"/> 3 : devant parcelle <input type="checkbox"/> 4 : sur domaine public		<input type="checkbox"/> 1 : Bureau <input type="checkbox"/> 2 : Industrie/ entrepôt <input type="checkbox"/> 3 : Commerce/Artisanat	
E24 : Local hors bâtiment ou hors parcelle			
<input type="checkbox"/> 1 : Installation mobile <input type="checkbox"/> 2 : Abri léger <input type="checkbox"/> 3 : Fixe non close <input type="checkbox"/> 4 : Installation fixe close			
E25 : Nbre de pièces occupées : - - -		E26 : Surface utilisée : m ²	
E27 : L'exploitant est-il propriétaire du		E28 : L'exploitant a-t-il un loyer	
<input type="checkbox"/> 1 : NON <input type="checkbox"/> 2 : OUI		<input type="checkbox"/> 1 : NON <input type="checkbox"/> 2 : OUI → Si oui, E29 montant du loyer :FCFA/mois	
E30 : Montant locatif mensuel réel estimé : - - -FCFA/mois			
Données Fiscales			
E31 : Classe patente : s'il s'agit d'une patente de classe B alors : E32 : DF : Fcfa E33 DP : Fcfa			
E34 : Classe Licence :			
E35 : Montant Forfaitaire : E36 : Montant estimé de l'artillerie :			
Date d'enquête : -- / -- / -- Code : - - - - - Date de reprise : -- / -- / -- Date de codification et			

Extrait 21 : Fiche d'observation des occupations du domaine public du RFU de Sémé-Podji

**MAIRIE DE SEME-PODJI
RESSOURCES PROPRES**

Numéro du redevable	
Identification de l'Etablissement.....	
A.....Q.....I.....P..... NN.....	
N° de rue..... N° EP..... Nom de rue..... Nom de Place.....	
A01 Activité	Code.....A01
A02 Raison Sociale/Enseigne Commerciale/Activité.....<A02
.....	
.....	
A03 Identification de l'exploitant.....<A03
mode d'occupation : Occupation permanente	
description de l'activité.....	
.....	
A04 Localisation<A04
1. : devant parcelle	
2. : rue	
3. : place	
4. : terre plein	
5. : dans un bâtiment de la maison donnant sur la rue	
.....	
A05 : L'exploitant est : 1 : locataire	
2 : propriétaire	
A06 : Type de local : 1. Bureau 2. Commerce 3. Artisanat 4. Autres< A08
N° d'immatriculation..... N° d'enregistrement.....	
D01 : Type : 1 Baraque ou boutique 2. Panneaux 3. auvents 4. terrasses 5. Dépôt sur domaine public 6. Enseignes 7. Enseignes lumineux 8. parkingD01
D02 : Zone : 1 2 3 D03 Autorisé : 1. Oui 2. Non si oui n°.....	...D02....D03
D04 Nature activé : 1. Boissons alcoolisées ou tabac 2. Activités commerciale ou artisanale 3. Spectacles, manifestations, jeux 4. parkingsD04
D05 Nombre de face : D06 Surface.....D05.....D06
D07 Superficie occupée : (Baraque, terrasse, dépôt, parking).....m2D07
Autres caractéristiques de la matière :.....	

b) La réalisation d'une enquête exhaustive et un traitement informatique des informations collectée

La base de données du Registre Foncier Urbain est établie à partir d'un processus d'enquête et de traitement informatique de l'information. Nous allons décrire ici les différentes étapes de la constitution de cette base de données et appréhender, à partir de plusieurs captures d'écran du progiciel installé dans la commune de Sémé-Podji, l'organisation technique de son exploitation et de sa gestion.

L'enquête de terrain qui va permettre de collecter les informations de la base de données du RFU nécessite au préalable une préparation minutieuse en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, il s'agit d'organiser des équipes de travail. Les personnes impliquées dans ces travaux peuvent être des agents municipaux ou relevant des services déconcentrés des Impôts. Compte tenu de la durée de mobilisation de personnels pour les travaux à accomplir, dans bien des cas les projets d'installation de l'outil RFU vont nécessiter de recruter du personnel occasionnel pour compléter les effectifs. Afin d'identifier les critères de sélection, ce recrutement va donner lieu à de premières concertations et décisions au sein du *comité ad hoc de mise en place de l'outil RFU*. Des éléments relatifs aux langues locales parlées ou au niveau d'études sont généralement des critères pris en considération. Un test de sélection peut également être organisé.

Une fois les équipes de travail constituées, une phase de formation est lancée. Etalée sur quelques jours, celle-ci consiste à présenter aux différents personnels mobilisés les objectifs des travaux à engager et à leur inculquer les comportements à adopter sur le terrain et les méthodes de remplissage des questionnaires.

Avant le lancement des enquêtes sur le terrain, les travaux d'installation de l'outil RFU vont nécessiter d'effectuer des opérations de communication auprès des populations. Cette étape de communication sert à faciliter les activités des enquêteurs qui recevront un meilleur accueil des habitants préalablement informés des enjeux de l'opération menée. Cette phase de communication peut s'effectuer selon différents canaux. Chacun d'entre eux, ainsi que les contenus des messages diffusés, sont identifiés au sein du *comité ad hoc d'installation de l'outil RFU*. Au cours de l'installation de l'outil RFU, plusieurs opérations de communication seront entreprises (Lancement officiel du projet, Mise en place de la cartographie de base, Déroulement des enquêtes, La distribution des avis d'imposition et Le recouvrement des impôts). Le document 16 ci-après présente le programme de communication élaboré dans le projet d'installation du RFU à Sémé-Podji et identifié par son comité *ad hoc*.

Document 18 : Cadre stratégique de communication locale pour les travaux du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji

Activité spécifiques du RFU	Objectifs spécifiques	Stratégies/ activités	Canaux de communication	Acteurs/ cibles locaux impliqués	Accompagnement/ dispositifs confortatifs
Lancement officiel du projet	<ul style="list-style-type: none"> -Favoriser la diffusion et l'appropriation de l'information relative au projet RFU à travers son contenu, ses objectifs et sa stratégie de mise en œuvre ; -Favoriser une implication des élus locaux dans l'exécution du projet ; -Solliciter la collaboration des instances locales pour obtenir une bonne adhésion des populations et acteurs économiques à la mise en œuvre du projet RFU 	<ul style="list-style-type: none"> -Organiser une séance de lancement officiel consolidant à la fois l'information et la sensibilisation des élus locaux (CA et chefs quartiers) et des acteurs économiques (groupements d'intérêts économiques comme commerçants, producteurs, artisans, transporteurs) sur l'intérêt du RFU ; -Organiser des émissions interactives sur le RFU en collaboration avec les organes de presse locale parlée; -Concevoir des supports de communication écrits (plaquettes d'information) et les rendre disponibles dans les administrations et au sein des communautés 	<ul style="list-style-type: none"> -Réunion de lancement officiel avec présentation de sketch ; -Communication traditionnelle ; -Emissions interactives radio locales ; -Plaquettes d'information sur le RFU ; -Messages de sensibilisation des Chefs Services Financiers locaux 	<ul style="list-style-type: none"> -Instances communales : élus locaux, chefs services communaux, notables locaux, troupes de théâtre prestataire ; -ONG ; -Comité technique ; -Presse locale parlée et/ou écrite 	<ul style="list-style-type: none"> -Un spot ou un sketch d'information et de sensibilisation sur le RFU sera diffusé par la presse locale parlée une fois par jour aux heures de grande écoute pendant une durée qui sera convenue de commun accord ; -Développer un partenariat avec la ou les radios locales généralistes ou/et communautaires.
Mise en place de la cartographie de base	<ul style="list-style-type: none"> -Informers les populations des quartiers concernés sur le travail des géomètres retenus dans leurs zones d'intervention respectives; -favoriser une bonne collaboration et l'adhésion des communautés concernées avec les géomètres sur le terrain 	<ul style="list-style-type: none"> -Mettre en place les relais de communication (par arrêté du maire) ; -Organiser une séance d'information des élus locaux et notables des quartiers concernés à la mairie ; -Organiser une séance de sensibilisation et d'information avec les élus des quartiers auprès des communautés concernées par chaque passage des géomètres ; -Créer et former les comités locaux ; -Faire passer des communiqués radiodiffusés en français et en langue locale pour informer les communautés sur les objectifs et le travail des géomètres ; -Solliciter les services des crieurs publics locaux pour diffuser l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> -Réunions de concertation -Séances de sensibilisation et d'information -Communiqués radiodiffusés -Crieurs publics - Affiches 	<ul style="list-style-type: none"> -Elus locaux (chefs d'arrondissement, chefs quartiers, conseillers) -Communautés des quartiers ; -Radios locales ; -Comité technique ; -Crieurs publics ; -Cellule RFU 	<ul style="list-style-type: none"> -Eventuellement actualisation du contrat de partenariat avec la presse locale ; -Edition, distribution et affichage du planning d'intervention ou d'évolution des géomètres dans les bureaux d'arrondissement et les lieux publics des quartiers concernés.

Activité spécifiques du RFU	Objectifs spécifiques	Stratégies/ activités	Canaux de communication	Acteurs/ cibles locaux impliqués	Accompagnement/ dispositifs confortatifs
Déroulement des enquêtes	-Favoriser l'implication des instances communales à l'exécution du projet RFU -Faciliter la collecte des données par les enquêteurs ainsi que la supervision ; -Impliquer certaines institutions de l'Etat pour la sécurité des enquêteurs	- Organiser des séances de sensibilisation et d'information précédant le passage des enquêteurs dans les quartiers ; -Assurer la distribution des plaquettes d'information par les enquêteurs ; -Impliquer les crieurs publics dans l'information des communautés (cellules des quartiers) ; -Assurer la diffusion des spots ou sketches d'information pendant toute la durée des enquêtes ; -Organiser différentes rencontres avec certains acteurs locaux	-Théâtre-forum ; -Contacts directs ; -Affiches correspondances ; -Plaquettes d'information ; -Crieurs publics ; -Spots ou sketch d'information	-Instances communales : élus locaux, chefs services communaux, notables locaux et groupe d'animation prestataire ; -Agents d'enquêtes ; -Comité technique ; -Presse locale	-Un contrat de prestation de partenariat sera conclu avec un groupe d'animation et troupes de théâtre ; -Assurer la disponibilité permanente des plaquettes d'information RFU ; -Veiller à la mobilisation de la logistique nécessaire
La distribution des avis d'imposition	-Impliquer les élus locaux dans la facilitation de la distribution des avis d'imposition ; -Faciliter l'adhésion des communautés à la distribution des avis d'imposition ; Assurer un bon accueil aux agents de distribution et la réception effective des avis d'imposition	-Organiser une séance de concertation et de sensibilisation des élus locaux sur l'opération de distribution des avis d'imposition ; -Informers les communautés des quartiers du démarrage des opérations de distribution des avis d'imposition par spot ou communiqué radiodiffusé ; -Assurer la création et l'animation des bureaux d'information par arrondissement	-Réunion de concertation et d'information ; -Crieurs publics ; -Spots d'information audio ou/et audiovisuels ; -Bureaux d'information	-Instances communales ; -Comité technique ; -Presse audiovisuelle ; -Groupes d'animation et troupes de théâtre	Le groupe d'animation sélectionné aura aussi à charge d'assurer l'animation des bureaux d'information.
Le recouvrement des impôts	-Faciliter les opérations de recouvrement en rapport avec le contenu du PDC ; -Informers et sensibiliser les communautés locales sur le paiement des impôts locaux à bonne date.	-Assurer la diffusion des informations de sensibilisation sur la nécessité de payer les impôts locaux ; -Installer et animer les bureaux d'information par arrondissement ; -Organiser une émission interactive sur les modalités et les délais de recouvrement des impôts locaux ; -Organiser des séances de sensibilisation au niveau des quartiers pour amener les populations à payer les impôts	-Spots d'information audio et/ou audiovisuels -Bureaux d'information ; -Emissions interactives radiodiffusées et/ou télévisées	-Comité technique ; -Presse locale (audiovisuelle ?) -Groupes d'animation	La prestation du groupe d'animation devra se poursuivre à ce niveau.

Source : Document de travail du Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou, 2010.

Les travaux d'enquête proprement dits sont menés à partir de l'organisation d'un secrétariat, d'équipes de superviseurs et d'enquêteurs.

Le secrétariat va préparer les coupures de plans nécessaires aux travaux de terrain et le nombre suffisant de questionnaires pour une journée de travail. Ce secrétariat va également être chargé de produire, de façon régulière, des statistiques sur l'état d'avancement des travaux et sur la productivité des équipes sur le terrain à partir des retours des questionnaires remplis.

Les superviseurs ont pour mission d'orienter les enquêteurs sur le terrain vers les zones de la commune à enquêter. Ces superviseurs interviennent en cas de difficulté de repérage et pour constater des modifications du parcellaire par rapport aux documents cartographiques disponibles. Les superviseurs vont également être sollicités en cas de problème entre les habitants et les enquêteurs sur le terrain.

Le statut des enquêteurs représente le dernier niveau hiérarchique des travaux opérationnels de terrain. Ces agents ont pour mission d'observer chaque parcelle de terrain et de remplir un questionnaire pour chacune d'entre elles. Pour plusieurs éléments de cette grille d'observation, comme par exemple les titres de propriété ou le nombre d'occupants, les enquêteurs vont devoir s'entretenir directement avec les habitants. Les enquêteurs sont ainsi amenés à revenir plusieurs fois au niveau d'une même parcelle si ses occupants ne sont pas présents.

A la suite des enquêtes de terrain, une autre phase de travaux de bureau est engagée. Ces travaux de bureaux consistent d'abord en des opérations de vérification des éléments d'informations des fiches d'enquête. Il s'agit de relever les incohérences mentionnées dans les questionnaires par les enquêteurs. Les travaux des agents vérificateurs peuvent, dans cette mesure, être à l'origine du retour sur le terrain des enquêteurs pour apporter des corrections ou des compléments d'informations.

La deuxième phase des travaux de bureau est une opération de codification des fiches d'enquête. Il s'agit lors de cette étape, de codifier chaque élément informatif des fiches remplies à une fin de saisie informatique.

Les données fiscales (code d'identification fiscal, montant des différents impôts) sont générées de façon différente selon les dispositifs RFU mis en place au Bénin. La principale différence entre les dispositifs se situe entre les communes à statut particulier et les autres.

Pour les villes à statut particulier comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou, les données sont générées automatiquement sur la base d'une formule mathématique établie sur la référence d'une expertise immobilière. Il s'agit d'un document de référence de détermination de la valeur au mètre carré des terrains non bâtis et bâtis par zone de la ville et par type de bâtiment. Ce document est élaboré par un urbaniste.

Pour les RFU des communes à statut ordinaire, les données fiscales sont produites à la discrétion des services des Impôts à partir des informations contenues dans les questionnaires et notamment des évaluations de la valeur locative faites par les enquêteurs sur le terrain. Dans le cadre du dispositif RFU installé dans les villes de Sémé-Podji et Abomey-Calavi à travers le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo – Chapitre 6.2.1), il a été

introduit un nouveau mode opératoire. L'objectif était de replacer au premier plan les responsabilités des Services des Impôts dans la détermination des impôts dûs dans le cadre de la fiscalité locale. Les montants des impôts n'étaient plus déterminés à partir d'évaluations faites par les enquêteurs mais à partir d'une part d'un plan de situation de la parcelle dans un quartier de la commune et, d'autre part, d'une catégorisation du bâtiment par rapport à un document nommé typologie de l'habitat. Ce dernier document se présentait sous la forme d'un album photo des différents types d'habitat (habitat traditionnel, barre de logement locatif, maison individuelle, immeuble) et des standings rencontrés dans la commune (Extrait 22). Au cours de leurs travaux de terrain, les enquêteurs munis de ce document devaient seulement identifier à quelle photo de bâtiment correspondait le mieux le bâtiment observé. Dans le questionnaire du RFU de Sémé-Podji présenté plus haut, il s'agissait du remplissage de la rubrique C08 de la fiche « bâtiment » (Extrait 18). La procédure expérimentée dans les projets RFU de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi résulte d'un retour d'expériences des projets d'installation de l'outil dans les autres communes du Bénin. Il avait été remarqué que les évaluations des valeurs locatives effectuées par les enquêteurs étaient souvent aléatoires et différentes d'une équipe à l'autre. Il en résultait de nombreuses contestations des contribuables. Cette technique d'évaluation des impôts générait également des susceptibilités auprès des agents des services des Impôts qui avaient le sentiment d'être court-circuités dans leur prérogative.

Extrait 22 : Typologie de l'habitat dans la commune de Sémé-Podji

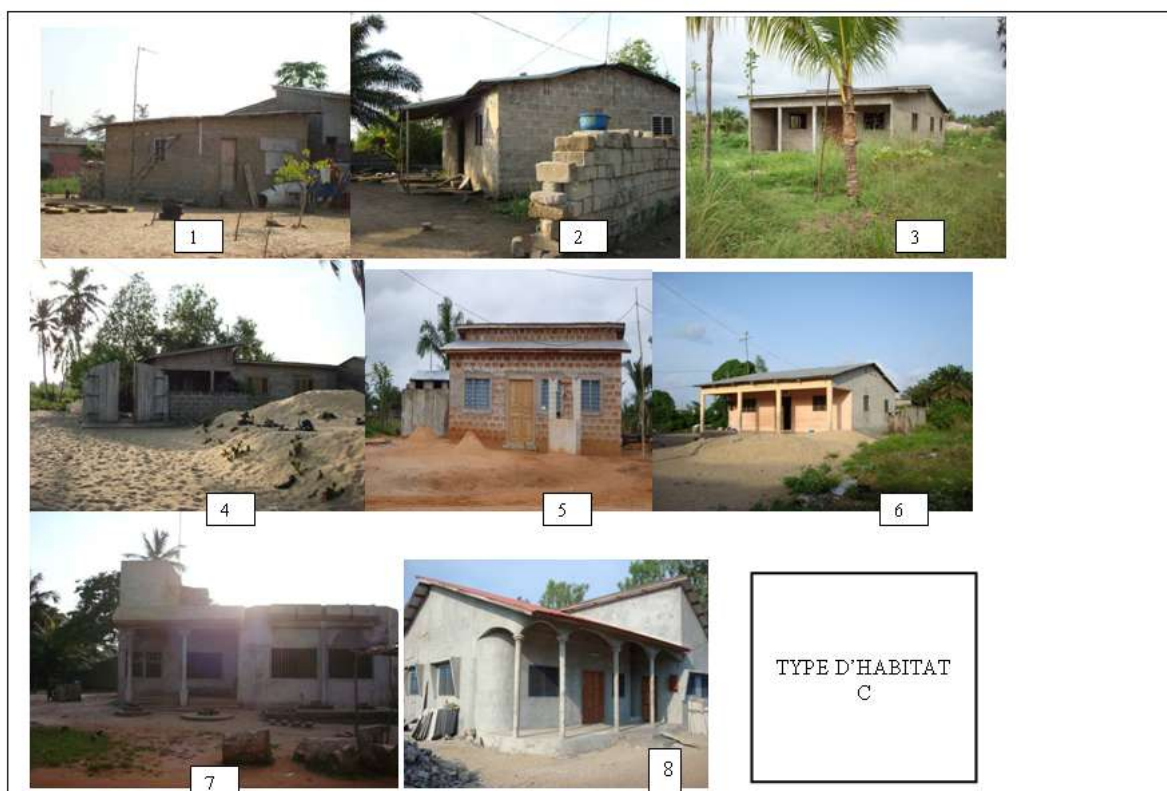


Planche photographique 12 : Les différentes opérations de travail pour la constitution de la base de données du RFU



1- Formation du personnel d'enquête (Sémé-Podji 2010). 2- Travaux de secrétariat (Abomey-Calavi 2010). 3- Séance de préparation des équipes avec les superviseurs (Sémé-Podji 2010). 4 et 5 - Enquête de terrain – observation et entretiens avec la population (Abomey-Calavi 2010). 6- Travaux de vérification et de codification des fiches d'enquête (Sémé-Podji 2010). 7- Activités des services des Impôts de remplissage des données fiscales des fiches (Sémé-Podji 2010). 8- Travaux de saisie des fiches (Sémé-Podji 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

La saisie informatique des fiches d'enquête constitue l'ultime phase des travaux de bureau dans l'élaboration de la base de données foncières, fiscales et urbaines. Cette saisie est effectuée à partir d'un programme informatique mis en place spécialement par un informaticien. En fonction des projets de RFU au Bénin, ce programme informatique présente des configurations légèrement différentes avec des développements menés à partir d'Access ou WinDev.

Le programme informatique mis en place est généralement organisé autour de cinq fichiers correspondant aux cinq grandes fiches du questionnaire de base : un fichier « parcelle », un fichier « contribuable », un fichier « bâtiment », un fichier « logement » et un fichier « établissement » (activité).

Dans l'application informatique, ces fichiers sont liés les uns avec les autres à partir de la clé commune de l'adresse cadastrale et postale de la parcelle. Par rapport à leur contenu informatif, les différents fichiers de la base de données ne comptent évidemment pas le même nombre d'enregistrements. Le fichier de base est le fichier « parcelles ».

A partir du progiciel installé, les gestionnaires de l'outil RFU ont la possibilité de disposer de toutes les informations reliées à une adresse cadastrale d'une parcelle de terrain (données foncières et fiscales et données sur les bâtiments, les unités de logement et les établissements commerciaux). Par l'intermédiaire du numéro de contribuable, qui est généré pour chaque création d'un objet dans le fichier « contribuable », les gestionnaires de l'outil RFU vont pouvoir également lister tous les impôts dûs par une personne pour l'année en cours par rapport à ses propriétés foncières et leurs différentes occupations situées dans la commune. Le progiciel de gestion de la base de données du RFU va aussi permettre d'imprimer les avis d'imposition pour chaque contribuable de la commune.

Nous présentons ci-dessous plusieurs captures d'écran du progiciel installé dans la commune de Sémé-Podji et mis en place par la SERHAU-SA. Le premier extrait (Extrait 23) correspond à la configuration du fichier « parcelle ». Le deuxième extrait (Extrait 24) présente la configuration du fichier « bâtiment », le troisième extrait (Extrait 25) celui d'un fichier « établissement » et le quatrième (Extrait 26) celui du fichier « contribuable ».

L'extrait 27 présente la configuration d'une requête lancée sur les différentes contributions fiscales d'un contribuable. L'extrait 28 montre un exemple d'avis d'imposition généré par le progiciel sur un contribuable.

Extrait 23 : Interface du fichier parcelle du progiciel RFUi

Informations sur une parcelle

Rechercher une parcelle : 1-396-o +nouvelle parcelle + Contribuable + Batiment + Etablissement

ADRESSE DE LA PARCELLE

A 1 I 396 P o Rue EP 6374

Référence_Lotis: Lot_Lotis: Parcelle_Lotis:

DONNEES FONCIERE DE LA PARCELLE

A01 : Statut Parcelle 2 A02 : Regime Parcelle 1 A13 : Nb Batiment 4

A03 : Usage Parcelle 09 Code Usage Parcelle A04 :

DESCRIPTION PHYSIQUE DE LA PARCELLE

A05 : Clôture 2 A06 : Accès 3 A07 : Inondation 2 A08 : hauteur_eau 15

A09 : WC 1 A10 : Ordures 2 ONG A11 : Surface en m² 250

A12 : Titre de propriété 5 Autre_titre aucun Date_délivrance Numéro Titre

AUTRES DONNEES

G04

Valeur Vénale mensuelle du m² 0 Numéro contribuable : 104633 ABDOULAYE Séibou

Utiliser VV comme base FNB

Modifier Enregistrer Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 24 : Interface du fichier bâtiment – RFU de Sémé-Podji

Batim_saisie

Rechercher un Batiment : 1-396-o par QIP N° bat Batiment_N° 1

AIP 1-396-o C01: N°_batiment 1 C02: Observations:

C03: NC 104633 ABDOULAYE Séibou C04: Surface_sol 20 C05: Nb étage 0 C06: Nb. sous sol 0 C07: Nb_pièce 1

C08: Type: A C08: Categorie: 5 C09: Fondat* 2 C10: Telephone 1 C11: Eau_soneb 1 C12: Electé SBEE 1

C13: Murs 1 C14: Toit 2 C15: Utilisation 1 C16: Standing 1 C17: Etat_batiment 1 C18: Menuiserie 3

C19: Eaux_usées 1 C20: Source_énergie 2 C21: En location 1 22: Montant Loyer/mois 0 C23: Nb. mois loué: 0

C24: Reference Bail: C25: Nb_unité log. 1 C26: dont en locat* 0

C27: Nbre activités C28: NBmemage 1 C29: nb_habitants 1 C30: Permis_Construire 1

C31: References PC: C32: exempté C33: Date_fin_exempt C34: Année de 1985

Données fiscales

C35: Mode Calcul: 2 C36: VL_m² 0 C37: Impôt forfait: 10 125 C38: Ancien NC: 0

Unités de Logement Modifier Enregistrer Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 25 : Interface du fichier établissement – RFU de Sémé-Podji

Etabli_modif : Formulaire

Rechercher par : ☒ QIP ☐ raison sociale

N° Etablis : 1-396-o

Modifier

QIP: 1-396-o E01 : N°_Batiment: 4 E02 : N°UL: 1 E03 : N° établi: 1

Propriétaire de l'établissement
N°: 104633 Nom: ABDOULAYE Séibou

Description de l'établissement
E04 : Raison sociale: Moulin à maïs
E05 : Sigle: E06 : Type_etabli: 1 E07 : Forme_juridique: 3
E08 : N°_Registre C: E09 : BP: E10 : NO_Tel:

Description de l'activité
E11 : Nature Activité: Moulin à maïs
E12 : codactivite: 3117 E13 : Chiffre_affaire: 200 000 E14 : NBEmploye: 1 E15 : NBapprentis: 0
E16 : NBchambre: 0 E17 : Type_machine: 2 E18 : NBvehicule: 0 E19 : NBmachine: 1
E20 : Comptabilite: 1 E21 : Autre_descriptif:

Local de l'activité
E22 : Localisation: 1 E23 : Type_local: 3 E24 : Hors_batiment: E25 : NBpiece_OQP: 1
E26 : Surface utilisée: 12 E27 : Exploitant_prop: 2 E28 : Paie_loyer: 1 E29 : Mtt Loyer: 0,00
E30 : Valloest: 1 800 E31 : Classe_patente: A6 E32 : DF: 4 680 E33 : DP: 16 848
E34 : Classe_licence: E35 : Forfait: 0 E36 : Montant Artillerie: 0 G04

Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 26 : Interface du fichier contribuable – RFU de Sémé-Podji

Contribuable

Rechercher un contribuable par :

Numéro: 104633 Nom: Prénom: Surnom ou Sigle:

B01 : Num_contrib: 104633 B15 : Employeur_sc:
B02 : type_contrib: A B16 : Lieu_contact: 1
B03 : Cod_titre: B17 : Ville: 109 B18 : SEME-PODJI
B04 : Nom_contrib: ABDOULAYE
B05 : Prenom_contrib: Séibou B19 : Quartier_contact: 1
B06 : Surnom_sigle: B20 : Ilot_contact: 396
B07 : Profession: F005 Détaillant de divers (marché) B21 : Parcel_contact: o
B08 : Employeur: Privé B22 : Rue_contact:
B09 : Bp_contrib: B23 : BP_Contact:
B10 : Mode_contact: 1 B24 : Autre Adresse_Contact:
B11 : Nom_sc: B25 : Tél Fixe:
B12 : Prenom_sc: B26 : Tel Portable:
B13 : Surnom_sc: B27 : Email:
B14 : Profession_sc: B28 : IFU: G04

Modifier Enregistrer Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 27 : Récapitulatif des différentes matières imposables d'un contribuable

Modification des Bâtiments Imposables

MATIERES D'UN CONTRIBUABLE

Num_contrib: 104833 ABDOULAYE Seïbou

Liste des Parcelles :

Q	I	P
1	396	0

Liste des Bâtiments :

QIP	N°_batiment
1-396-0	1
1-396-0	2
1-396-0	3
1-396-0	4

Err: 1 sur 4

Liste des Etablissements :

QIP	N°_établis	Raison	Sigle
1-396-0	1	Moulin à mais	

Err: 1 sur 1

Err: 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 28 : Avis d'imposition généré par le progiciel RFU

République du Bénin

Ministère de l'Economie et des Finances

Direction Générale des Impôts et des Domaines

Direction Départementale des Impôts de L'OUEME-PLATEAU

Centre des Impôts des Petites Entreprises de SEME-PODJI La Recette

IMPOTS LOCAUX

AVIS D'IMPOSITION

Commune de SEME-PODJI

ANNEE : 2012

Date de mise en recouvrement :
Date de distribution :
Date de majoration :

Identification du Contribuable

NC : 104833
Nom : ABDOULAYE
Prénoms : Seïbou
Surnom :
Profession : Détaillant de divers(marchandises...)
Contact : SEME-PODJI
n° de M/Mme :
AIP Contact : 1-396-0
Arrondissement : Agbangoran

Localisation

Type d'impôt	N° Article	Localisation AIP	Base d'imposition	Taux en %	Classe Pat.Lic	DF	DP	PPA	Montant de l'impôt dû
FB	3821	1-396-0	112 500	15%				0	10 125
FB	3822	1-396-0	112 500	15%				0	10 125
FB	3823	1-396-0	112 500	15%				0	10 125
PAT	18953	1-396-0	259 200	A6	A6	4 600	16 848	0	21 528
TBO	22589	1-396-0	0	Forfait				0	6 000
TR	29736	1-396-0	0	Forfait				0	500
TV	36883	1-396-0	0	Forfait				0	3 000
									61 400

De même que pour le volet cartographique, il est important dans le fonctionnement de l'outil RFU, que la base des données foncières, fiscales et urbaines soit à jour par rapport aux réalités du terrain. Les opérations d'actualisation consistent à intégrer dans la base de données

informatique l'ensemble des changements de situation par l'intermédiaire des applications créées à cet effet (bouton « modifier » et « supprimer » dans les extraits présentés ci-dessus). Il peut s'agir par exemple de mises à jour par rapport à l'identité des contribuables en relation à une nouvelle adresse de domicile ou après un rachat d'un bien immobilier par une autre personne. Il peut encore s'agir de mises à jour par rapport à la construction de nouveaux bâtiments dans une parcelle et la création d'une activité. Les enjeux de l'actualisation constante de la base de données portent sur la bonne évaluation de l'assiette fiscale mais aussi des différentes fonctionnalités de gestion urbaine de l'outil (Cf. infra).

Dans les différents dispositifs installés au Bénin, les liens entre les deux documentations de l'outil RFU (cartographie et bases de données foncières) s'effectuent à partir d'une extraction et de la base de donnée sous la forme d'une table. Ces tables sont ensuite intégrées dans le logiciel de Système d'Information Géographique où se trouve la cartographie. Pour le logiciel de SIG MapInfo, cette opération s'entreprend à partir des commandes suivantes : barre de menu, table, ouvrir table, fichier de table et ouvrir. Grâce à l'identifiant commun des deux bases de données foncières et cartographiques, il est alors possible d'effectuer une jonction entre les éléments cartographiques parcelle et les données foncières, fiscales et urbaines qui s'y rapportent. La jonction entre les deux tables distantes s'effectue sous le logiciel MapInfo à travers la fonction Sélection SQL (Structured Query Language). Les critères de jonctions des deux tables sont les codes d'adresse cadastrale.

4.2 Un outil qui va influencer l'organisation des services communaux

L'opérationnalité du Registre Foncier Urbain au sein des communes décentralisées implique la mise en place d'un service communal autour de l'outil et le déroulement d'un ensemble d'activités de gestion. Nous allons appréhender, dans cette deuxième partie de chapitre, la manière dont ces différentes implications sont source de plusieurs bouleversements dans les fonctionnements et les pratiques courantes des collectivités locales en faisant part belle à une approche de plus en plus technicienne et procédurale de la gestion communale. Nous allons ainsi étudier les impacts potentiels de l'outil Registre Foncier Urbain au sein des organisations locales. Pour ce faire, nous allons identifier dans un premier temps, la singularité du service municipal en charge de l'outil. Dans un deuxième temps, nous allons analyser les implications du RFU dans les champs relationnels des administrations communales.

4.2.1 La création d'un nouveau service technique hors-norme

Comme annoncé plus haut, ce premier point porte sur la mise en perspective de la singularité du service municipal en charge du fonctionnement du Registre Foncier Urbain. Dans cette approche, nous pouvons identifier deux principaux aspects. Un premier aspect s'inscrit au travers des potentialités d'usages de l'outil dans plusieurs activités de l'administration communale. Un deuxième aspect est relatif aux moyens humains et techniques nécessaires à la gestion et à la pérennité de l'outil. Nous allons, dans les deux développements suivants, approfondir la nature et les contenus de ces deux aspects soulevés.

a) Un service transversal à l'organigramme municipal

En quoi le service municipal en charge du Registre Foncier Urbain est-il un service particulièrement singulier au sein des activités communales ? Pour répondre à cette question, nous allons nous appuyer sur une démonstration construite autour d'une énumération des potentialités d'usage de l'outil à partir de sa cartographie parcellaire et de ses bases de données foncières, fiscales et urbaines.

L'outil RFU présente, dans un premier temps, des applications possibles dans la gestion des affaires foncières et domaniales. A partir des informations collectées sur le terrain sur les titres de propriété et sur les statuts de propriété (Rubriques A12 et A1 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16), l'outil permet de disposer d'un inventaire des titres de propriété et des parcelles de terrain répertoriées au nom de l'Etat ou de la commune. La disposition de ces informations organisées dans une base de données informatique peut améliorer le traitement administratif de la gestion des titres de propriété et atténuer par là même les problèmes de conflits fonciers (Chapitre 1.2.2.d). Avec ces listes, les agents communaux ont les moyens de vérifier, avant de délivrer un acte administratif, si une parcelle en question possède déjà un titre, et si oui quelle est sa nature et quelles sont ses références. L'utilisation de la base de données du RFU peut éviter l'attribution de plusieurs actes sur un même terrain. Avec le recensement des parcelles par rapport à leur statut dans la propriété (Etat, privé, collectivité locale), l'outil RFU permet, sur une autre application foncière, d'améliorer la gestion du patrimoine communal. Les communes disposent dorénavant d'une liste à jour de leurs propriétés foncières. Elles sont alors théoriquement capables de s'opposer à toute appropriation ou occupation abusive de leurs terrains. Elles ont la possibilité, en toute sûreté de leurs droits, d'entreprendre des opérations foncières (vente, lotissement).

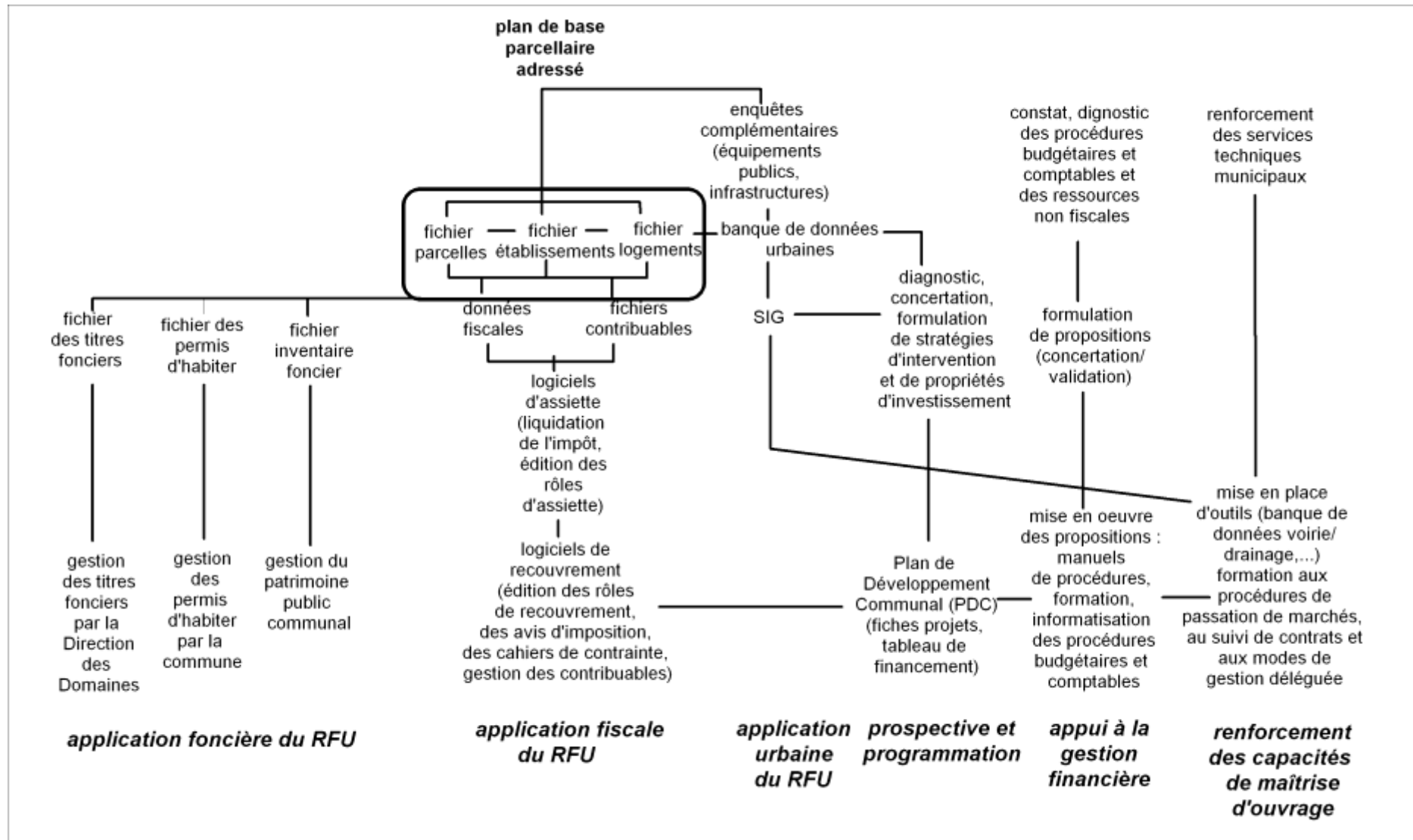
Les applications fiscales du RFU portent sur l'informatisation des procédures fiscales et la rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement. A partir du recensement de l'ensemble des activités et des propriétés privées sur le territoire communal, l'outil permet d'élargir l'assiette, c'est-à-dire d'augmenter le nombre d'articles. Avec son système d'adressage, l'outil améliore aussi la qualité de l'assiette par une meilleure identification et localisation des matières imposables et des contribuables. La constitution d'une base de données permet enfin au niveau de l'assiette d'améliorer les bases d'imposition par la révélation d'éventuelles erreurs ou distorsions entre zones de la ville, et par l'automatisation des calculs des impôts et l'élaboration des rôles et des avis d'imposition. Pour le recouvrement, les avantages offerts par le RFU peuvent s'appréhender au niveau de l'appui au placement des avis d'impositions avec les plans parcellaires adressés. Le système informatique mis en place, complété de la saisie des paiements, permet aussi une meilleure gestion des recouvrements par la connaissance des niveaux atteints et d'effectuer ainsi des opérations de relance des contribuables avec le plus de pertinence.

Les applications urbaines du Registre Foncier Urbain peuvent être envisagées tout d'abord par le traitement et l'analyse des différentes informations collectées au niveau de chaque parcelle du territoire de la commune. Avec les données sur les usages des parcelles, il est par exemple

possible d'appréhender la distribution des équipements publics et des activités sur l'étendue de la ville (Rubrique A03 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16). Avec les informations sur les récurrences d'inondation (Rubrique A07 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16), il est possible d'avoir une approche des zones ou des quartiers de la ville qui sont les plus touchés par les problèmes d'infiltration et d'évacuation des eaux de pluie. Grâce aux données collectées sur les bâtiments, il est possible d'évaluer les densités du bâti sur le territoire communal, ou d'avoir une idée de la hauteur de la ligne d'horizon des différents quartiers de l'agglomération avec les informations sur le nombre d'étages (Rubrique C05 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 18). Les applications urbaines du RFU vont surtout pouvoir se développer avec l'intégration dans l'outil d'un ensemble d'enquêtes complémentaires sur les équipements publics, les infrastructures et les divers réseaux (drainage, éclairage public, eau, électricité). L'existence du RFU avec sa base cartographique géo-référencée à grande échelle ainsi qu'un système d'adressage va faciliter ces opérations de constitution de bases d'information urbaine thématique et sectorielle. Par sa construction sous forme de Système d'Information Géographique (SIG), le RFU va pouvoir également offrir les différents avantages de cette organisation informatique. Nous avons déjà énuméré au cours du chapitre 3.1.2 quelques-uns de ces avantages dans la gestion des infrastructures et dans les travaux de programmation des activités de développement local (nouvelles prérogatives des communes à la suite de la décentralisation). Les principaux apports des SIG dans les activités de gestion urbaine sont relatifs aux outils de requêtes et d'analyse thématique. Ils permettent de lister et visualiser la distribution d'une ou de plusieurs informations sur le territoire communal et de tester des scénarii par rapport à différents projets d'infrastructure.

Le Registre Foncier Urbain, au regard de ses différentes applications possibles, se présente comme un outil qui appuie les activités de plusieurs services techniques municipaux. Avec ses applications foncières, c'est le service des affaires foncières et domaniales qui est concerné. Pour les applications fiscales, nous allons retrouver les implications de plusieurs services relevant des affaires financières et économiques (élaboration du budget, programmation des dépenses et des investissements). Enfin, pour les applications urbaines, le RFU va être utile à la direction des services techniques opérationnels regroupant l'assainissement, la voirie et la gestion des équipements publics et au service de la mairie en charge de la prospective et des orientations de développement avec l'élaboration des plans de développement communaux (PDC). Par ses larges champs de compétences, le service en charge du RFU ne correspond pas aux attributions d'une unique direction technique. Ses applications en font plutôt un service transversal à l'organigramme technique et fonctionnel des communes. Son positionnement idéal apparaît être celui d'un rattachement direct au secrétariat général où, à l'instar de cette administration, le service aurait une entrée privilégiée sur plusieurs directions et services techniques. Ce positionnement singulier lui permet également de pouvoir recueillir, sans contrainte des prérogatives particulières de certains services, l'ensemble des informations nécessaires à la gestion de la collectivité et de pouvoir les traiter uniformément et selon les mêmes procédés de géo-référencement et de chartes graphiques et de mises à jour.

Figure 34 : Applications possibles de l'outil RFU dans les prérogatives des communes



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

b) Un service exigeant en compétences professionnelles et en matériel

L'installation de l'outil RFU dans une commune va impliquer la désignation de personnels municipaux qui vont être responsables de son bon fonctionnement, et l'acquisition de différents matériels. Nous allons appréhender, dans le développement suivant, les enjeux de ces différentes exigences dans la gestion de l'administration communale au niveau du recrutement de ce personnel technique et des moyens matériels à dégager.

Par rapport à la nature de l'outil mis en place et de ses champs d'application, le personnel en charge du RFU doit développer des compétences professionnelles et humaines particulièrement diversifiées mais aussi très spécialisées.

Il doit posséder d'abord des connaissances solides dans la lecture et le traitement de l'information géographique numérique. Il doit avoir des notions élevées de cartographie pour appréhender ce à quoi correspondent les points géodésiques et le géo-référencement de document. Il doit savoir utiliser à un niveau avancé un logiciel de Système d'Information Géographique pour effectuer, entre autres, des opérations de sélection de données sur certains critères et d'analyse spatiale et pour élaborer des documents cartographiques. Il doit aussi, par rapport à ce volet de traitement de l'information géographique, disposer de certaines aptitudes physiques d'endurance par rapport aux nombreux travaux de terrain que nécessitent les mises à jour de la cartographie de base.

Ce personnel doit savoir comment est organisée la gestion de la fiscalité locale au Bénin et connaître le calendrier fiscal. Il doit être au courant des différentes lois régissant les finances publiques et les différents types et taux d'imposition. Il doit également bien maîtriser les arrêtés municipaux relatifs à l'occupation du domaine public et appréhender les procédures administratives du traitement des taxes et des redevances locales.

Compte tenu des nombreuses démarches qu'il doit effectuer, le personnel en charge de l'outil RFU doit disposer de fortes capacités de négociation. Ces compétences sont particulièrement nécessaires dans les activités de collecte de la documentation foncière auprès de différentes institutions (ministère et direction départementale de l'urbanisme, cabinet de géomètre, bureau d'urbanisme, entrepreneurs). Elles sont également importantes lors des travaux engagés avec les services des Impôts afin de toujours œuvrer dans les intérêts de la municipalité.

Le responsable en charge de l'outil RFU doit posséder des compétences dans la gestion des ressources humaines. En effet, durant certaine période de l'année, lors d'enquêtes ciblées ou pendant les opérations de distribution des avis d'imposition, ce personnel municipal est amené à coordonner sur le terrain les activités de nombreux agents occasionnels.

Le chef de service responsable du RFU doit enfin posséder des qualités de rédaction et de synthèse. Il doit être capable d'élaborer des termes de références précis en vue du recrutement de prestataires extérieurs pour certaines activités ou pour l'acquisition d'équipement très techniques. Il doit être capable de rédiger des synthèses détaillées de ses activités et des difficultés que rencontre son service à l'intention de ses supérieurs hiérarchiques. Il doit également être en mesure de représenter dignement l'administration municipale lors de différents ateliers organisés par des bailleurs de fonds ou lors de rencontres de consultants.

Le matériel nécessaire aux activités du service municipal en charge du RFU relève de différentes catégories : des moyens de déplacement, des équipements informatiques, des matériels de reprographie et du mobilier.

Les moyens de transport servent à se déplacer sur le territoire de la commune pour les opérations quasi-quotidiennes de constatation d'évolution du parcellaire et pour vérifier les informations contenues dans les bases de données à la suite d'enquêtes ciblées. Ces véhicules servent également à l'ensemble des activités de démarche dans les différentes administrations locales et auprès des cabinets de géomètre pour la collecte des plans de lotissement et des informations foncières.

Le matériel informatique nécessaire est constitué d'ordinateurs, de logiciels de bureautique et de Système d'Information Géographique et de scanner. Les ordinateurs et les logiciels sont utilisés pour accueillir, traiter et exploiter les différentes bases de données numériques de l'outil. Le scanner va servir à numériser les plans papier collectés auprès des cabinets de géomètres en vue de leur intégration dans la cartographie numérique (Chapitre 4.1.1.a). Un projet d'installation de RFU va également impliquer l'acquisition d'un serveur central et l'installation d'un réseau informatique regroupant différents ordinateurs de la mairie et ceux des services des Impôts et des Recettes-Perceptions afin d'éviter la duplication des bases de données.

Le matériel de reprographie va être utile pour imprimer les plans parcellaires confectionnés à partir du SIG nécessaires aux travaux de terrain (plans d'ensemble et coupures de plan). Ce matériel va aussi servir à l'impression des avis d'imposition et des titres de redevances liés à l'occupation du domaine public.

A la marge de cette liste d'équipements essentiels, l'installation du RFU va aussi nécessiter l'acquisition de plusieurs petits matériels plus communs et moins onéreux. Il va s'agir d'abord d'un ensemble d'équipements pour protéger les matériels acquis des variations du courant électrique. Il s'agit donc de disposer d'onduleurs et de régulateurs de tension. A cause de la chaleur et de l'humidité ambiante dans la région du Sud-Bénin, nous pouvons aussi recenser le besoin d'avoir des climatiseurs ou des ventilateurs pour protéger les ordinateurs des risques de surchauffe. Les travaux autour du RFU vont aussi demander de posséder des matériels de stockage numérique pour conserver des sauvegardes des bases de données. Enfin les activités de gestion de l'outil vont nécessiter l'acquisition de mobiliers de bureau et de rangement. Ces derniers sont particulièrement importants pour conserver dans les meilleures conditions possibles les milliers de questionnaires papier remplis lors des enquêtes de terrain.

4.2.2 Une expérience à l'origine du renouvellement des cadres de procédure au niveau communale

La gestion du Registre Foncier Urbain, comme nous avons pu l'appréhender dans la première partie de ce chapitre, nécessite des organisations de travail particulières où vont intervenir, à différentes étapes, plusieurs acteurs singuliers qui relèvent ou non de l'administration communale. Ces organisations, pour plusieurs d'entre elles, constituent des expériences nouvelles pour les communes qui vont être amenées à opérer des changements dans leurs pratiques courantes. Nous allons faire état, dans le développement suivant, de ces cadres de

travail que l'installation de l'outil RFU va générer. Trois principaux aspects vont être abordés de manière successive : le traitement de l'information foncière, la gestion de la fiscalité locale et la sollicitation du secteur privé.

a) Des opérations de centralisation de l'information foncière communale

La production et la gestion du plan parcellaire numérique de l'outil RFU impliquent une série d'activités de cartographie mais également la concertation de différents acteurs sur d'une part l'adoption de principes directeurs d'adressage, et d'autre part sur l'accès à l'information et à la documentation foncière.

L'adoption de principes directeurs uniques d'adressage suppose au préalable une entente avec différentes institutions et professionnels de la ville. Parmi ces acteurs, nous pouvons citer en premier lieu les aménageurs, la sécurité civile et les sociétés concessionnaires du service public (eau, électricité, assainissement). Ce cadre de concertation est nécessaire pour proposer un système qui réponde aux besoins de localisation facile et utilisable par le plus grand nombre d'utilisateurs du territoire [FARVACQUE-VITKOVIC C. GODIN L. LEROUX H. VERDET F. et CHAVEZ R. 2005]. Il s'agit aussi de définir des principes d'adressage qui soient reconnus et considérés comme les seules références possibles par tous les opérateurs urbains. Dans cette mesure, les principes de codification des domaines publics et privés retenus doivent être en mesure de garder en mémoire les traces des initiatives antérieures d'adressage qui n'ont pas survécu ou qui ne concernent qu'une zone circonscrite du territoire communal. Au Bénin, avec l'utilisation ancienne du lotissement comme outil d'aménagement (Chapitre 1.2.2.b), cet adressage local a été particulièrement développé. On le retrouve dans plusieurs documentations foncières et actes administratifs et il est familier aux habitants. Il incombe ainsi aux initiateurs d'un projet de RFU de prendre en considération cet adressage localisé à travers l'établissement de table de correspondance. Ils doivent aussi, dans cet objectif d'un adressage unique, appuyer les services communaux pour qu'ils soient capables d'imposer dorénavant les nouveaux référents techniques de repérage aux cabinets de géomètres avec des contrôles drastiques. À Cotonou, les travaux d'installation de l'outil RFU, entre 1992 et 1993, ont été à l'origine de la mise en place d'un *groupe de travail interministériel* avec pour mission de réfléchir, étudier et proposer un système d'adressage pour la ville [PDM 1994, page 96]. Ce groupe de travail était composé de membres des ministères de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, de l'Environnement de l'habitat et de l'Urbanisme, de l'Energie, des Mines et de l'Hydraulique, de la Culture et des Communications, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, des Finances, de la Santé, du Plan et de la Restructuration économique.

Un des grands principes du bon fonctionnement du dispositif RFU, comme nous avons pu le voir plus haut, est de pouvoir disposer d'une cartographie à jour par rapport aux réalités du terrain. Les enjeux portent sur les performances de l'outil pour l'évaluation de l'assiette fiscale et pour l'ensemble des travaux de gestion urbaine. Dans cet objectif de cartographie à jour, les agents en charge de l'outil RFU vont être amenés à effectuer un important travail de centralisation et de traitement de l'information foncière. Les activités à mettre en place

portent d'une part sur l'organisation de travaux de terrain et d'autre part sur la collecte de données auprès de différents acteurs et administrations.

Les travaux de terrain consistent à relever les évolutions du parcellaire en constatant les ouvertures de voie et les opérations de morcellement ou de fusion de parcelle. Bien que menés de façon la plus régulière possible, dans bien des cas ces travaux de terrain ne peuvent à eux-seuls recenser l'ensemble des modifications des domaines fonciers sur tout le territoire communal, eu égard à l'ampleur des dynamiques de peuplement dans la région (Chapitre 1). Ces travaux de terrain doivent, dans cette mesure, être accompagnés d'activités de collecte d'informations foncières possédées par d'autres administrations. Les travaux de gestion de la cartographie du RFU engagent ainsi leur gestionnaire à mener plusieurs relations professionnelles avec différents acteurs et structures impliqués dans le foncier.

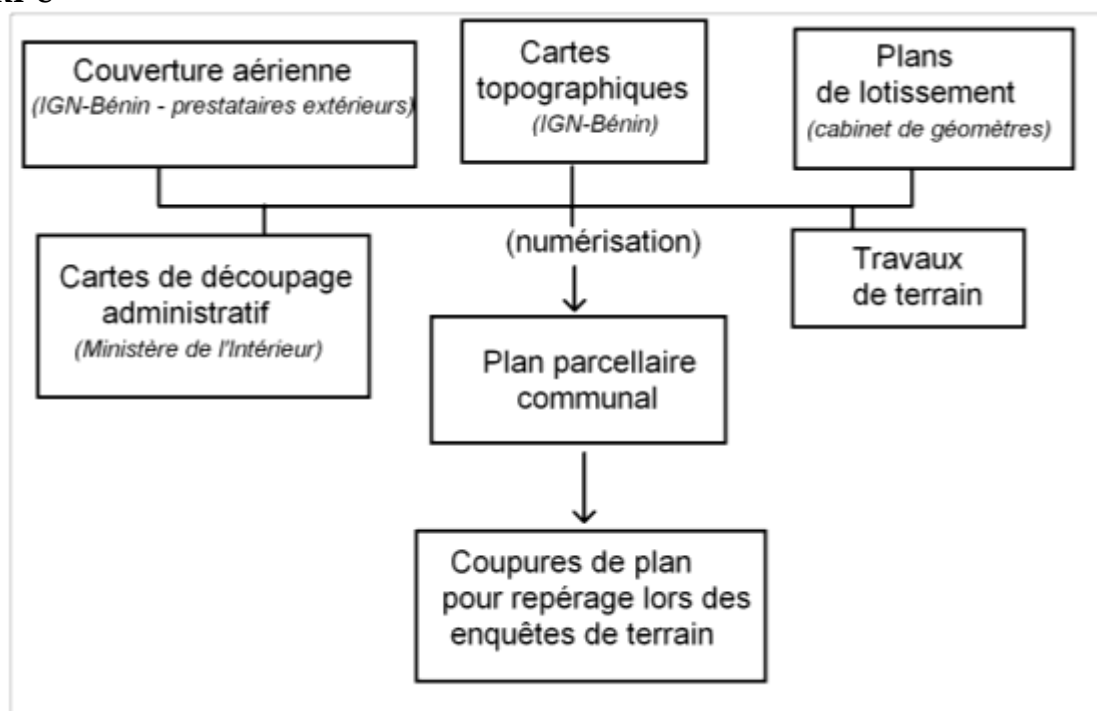
Parmi ces acteurs, il y a d'abord les chefs de quartiers. Par leur proximité du terrain et parce qu'ils sont amenés à élaborer plusieurs actes administratifs, les chefs de quartiers sont normalement à même de connaître avec plus ou moins de précisions les différentes évolutions récentes qui ont eu lieu dans leur zone d'intervention. Les chefs de quartier représentent, par ces aspects, de précieux informateurs locaux pour les agents en charge de la gestion de l'outil RFU car ils peuvent, lors de travaux de terrain, guider directement les techniciens de la mairie aux endroits où il y a eu des opérations foncières récentes. Le concours des chefs de quartier dans la collecte de l'information foncière va impliquer de la part de l'administration communale d'avoir de bons rapports avec ces élus locaux. Ces derniers, en retour de service, doivent avoir le sentiment d'être respectés en tant qu'élus de proximité et être considérés comme des maillons incontournables des choix politiques de l'équipe municipale en place.

Les cabinets de géomètres représentent un autre important interlocuteur dans les travaux de gestion de la cartographie communale. Auprès de ces acteurs, les gestionnaires du RFU vont pouvoir acquérir les plans de nouvelles zones de lotissements effectués dans la commune. L'acquisition de cette documentation va permettre à la fois d'élargir la couverture de la cartographie du RFU et de mettre à jour une situation foncière par rapport au tracé des voies et du redécoupage foncier engendrés par l'application d'un lotissement. Compte tenu de la valeur élevée de l'information foncière produite par les cabinets de géomètres (Chapitre 2.22.b), les travaux de gestion de l'outil RFU vont engager les administrations communales à entretenir de bonnes relations avec ces acteurs sur le long terme. Ces bonnes relations passent notamment par un respect des clauses des contrats et des paiements des prestations faites par ces opérateurs privés lors des procédures de lotissement.

Les activités de collecte de l'information foncière vont aussi amener les gestionnaires de l'outil RFU à travailler en collaboration étroite avec le service communal en charge de la gestion des affaires foncières et domaniales. C'est en effet ce service des mairies qui consigne les opérations de vente de parcelle entre particulier (*sous seing privé* - Chapitre 1.1.2.d). C'est également ce service qui s'occupe des procès-verbaux de recasement des propriétaires à la suite des opérations de lotissement et de l'attribution des permis d'habiter (Chapitre 1.1.2.d). À Porto-Novo, pour permettre facilement aux gestionnaires de l'outil RFU de disposer des informations en possession du service des Affaires foncière et domaniales, il a été initié une procédure administrative spéciale. Pour tout acte administratif délivré par la mairie de Porto-

Novo sur un dossier foncier, il a été introduit un nouveau formulaire demandant les références d'adressage RFU de la propriété foncière (son code Zone Ilot Parcelle et Rue Entrée de Parcelle). Cette nouvelle procédure administrative implique pour chaque propriétaire foncier d'entreprendre une démarche auprès de la Cellule RFU. Pour les agents de la cellule RFU, satisfaire le public consiste seulement, après lecture des plans, des tables de correspondance d'adresses RFU et des numéros de recasement, à indiquer sur le formulaire le code d'adressage RFU relatif à la parcelle en question et de valider l'information par l'apposition d'un tampon. À la différence de la plupart des « petits papiers » délivrés par la mairie, le remplissage et la validation du formulaire par les agents de la cellule RFU ne sont pas facturés au propriétaire foncier. La gratuité de cet acte administratif a été décidée pour inciter particulièrement les populations à entreprendre cette démarche auprès de la cellule RFU. Avec l'instauration de cette procédure administrative, les agents en charge de l'outil informatique sont informés des différentes opérations récentes sur le parcellaire de la ville. Sur la base de ces connaissances, ils peuvent facilement mettre à jour la cartographie et son système d'adressage. Une procédure administrative presque similaire a été mise en place en 2007 à Cotonou avec un arrêté municipal (n°2007/157/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF) imposant une déclaration de toutes mutations foncières à l'administration sous peine d'une amende égale à 1,5% de la valeur vénale de la parcelle (article 5). La déclaration donne droit à une attestation sans frais.

Figure 35 : Cadre organisationnel pour la création et la maintenance de la cartographie du RFU



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

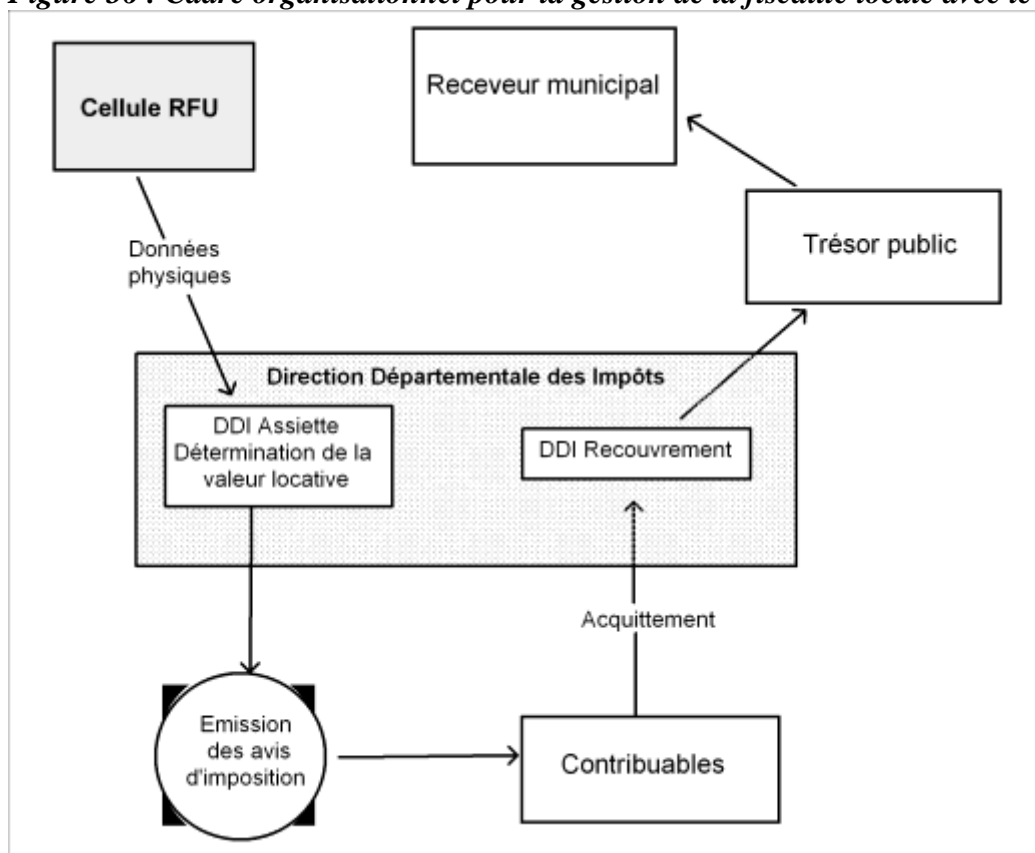
b) Une synergie d'activités avec les services déconcentrés des Impôts

Dans le volet de la fiscalité locale, l'installation du Registre Foncier Urbain va générer l'organisation d'un cadre de travail étroit entre les communes et leurs services déconcentrés

des Impôts. Ce cadre de travail est construit autour du principe que les communes produisent les informations physiques des parcelles et les transmettent aux Impôts. Ces derniers, sur la base des informations élaborée par les communes, calculent les montants des contributions à la fiscalité locale et émettent les avis d'imposition. La procédure mise en place avec le RFU suppose donc que les mairies sont, à travers la gestion de l'outil et de ses bases de données, la pièce maîtresse de l'évaluation de l'assiette fiscale sur le territoire de la commune. Ce principe organisationnel sous-entend qu'il ait une unique base de données foncières de référence, celle gérée par les mairies.

Dans les projets d'installation de Registres fonciers urbains, l'aspect fiscal était assumé par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) du Ministère des Finances dans le cadre de ses responsabilités dans les travaux d'établissement d'assiette et de recouvrement pour le compte des collectivités locales. La DGID représentait le maître d'œuvre du volet fiscal et correspondait ainsi au troisième partenaire des projets d'installation des RFU avec la SERHAU et les circonscriptions urbaines puis, à partir de 2003, des communes à statuts particuliers et des communes ordinaires. Les missions de chacun des trois partenaires étaient définies dans des protocoles d'accord qui spécifiaient les objectifs quantitatifs à atteindre durant la période des financements des projets, les tâches à exécuter, les calendriers, les moyens humains et financiers à mettre en œuvre et les obligations respectives de chaque partie.

Figure 36 : Cadre organisationnel pour la gestion de la fiscalité locale avec le RFU



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans la pratique, les modalités des interventions des communes et des Impôts vont être définies à travers un protocole d'accords annuels. L'exécution de ces protocoles va inciter à une certaine obligation de résultat dans la gestion courante des communes.

Ce document, établi à la suite de réunions de travail avec les responsables de la mairie et des Impôts, vise à préciser les devoirs de chacun des partenaires (Direction Départementale des Impôts et commune) dans le traitement de la fiscalité locale. Il se présente sous la forme d'une liste d'engagements mutuels pour atteindre les objectifs souhaités en termes de mobilisation des ressources locales. Ce document est également l'occasion de faire le bilan des résultats obtenus au cours de l'année précédente et des performances au niveau de l'assiette, de la distribution des avis et du recouvrement.

Nous présentons ci-dessous différents passages du protocole d'accord pour l'année 2009 signé entre la commune de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé. Le document 17 présente les objectifs qualitatifs visés en termes d'assiette et de recouvrement. Le document 18 fait état du plan d'action commun adopté. Le document 19 relate les engagements de chacune des parties pour atteindre les objectifs fixés.

Par rapport aux dispositifs RFU installés au Bénin, les contenus des protocoles signés entre les communes et leur service déconcentré des Impôts sont différents. Les éléments explicatifs sont à rechercher dans les faits que ces documents ne sont pas établis sur la base des mêmes expériences de collaboration ni sur les mêmes enjeux de mobilisation de ressource locale.

Document 19 : Objectifs qualitatifs visés dans le traitement de la fiscalité locale inscrits dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009

Au niveau de l'assiette

- une enquête ciblée visant l'intégration au fichier des îlots et parcelles et des nouvelles créations d'activités de certains quartiers ciblés en vue d'une mise à jour du fichier d'assiette RFU ;
- la mise à jour des fichiers des données descriptives des parcelles et des établissements et la prise en compte des réclamations des contribuables à la suite des distributions des avis d'imposition de l'exercice 2008 ;
- la maîtrise de l'adressage en vue d'une identification plus fiable des contribuables ;
- l'analyse des émissions pour une bonne fiabilité des résultats finaux ;
- la mise en œuvre de procédures pour la transmission régulière des procès-verbaux de recasement des propriétaires par le Service des affaires domaniales en collaboration avec la cellule RFU ;
- le coût réel des immobilisations des usines sera pris en compte pour la révision des bases d'imposition ;
- le renforcement des capacités d'intervention des différents acteurs (le personnel des services fiscaux et le personnel de la cellule RFU/Mairie) ; à travers la formation pour la maîtrise du système d'adressage.

Au niveau du recouvrement

- l'amélioration des performances des opérations de recouvrement ;
- la prise en compte de toutes les réclamations et observations ou toutes autres informations susceptibles d'améliorer le fichier fiscal ;
- la saisie de toutes les distributions des avis de l'année en cours ;

- l'analyse des rebuts de 2002 à 2005 et de tous les constats faits lors des opérations de recouvrement en vue d'une meilleure identification des contribuables. Le cas échéant étudier la possibilité d'assainir le fichier des contribuables par l'établissement de l'état des côtes à admettre en non-valeur ;
- l'intensification des opérations de recouvrement suivant les modalités légales appliquées en la matière ;
- le suivi rigoureux de la situation fiscale des contribuables ;
- la poursuite des actions de recouvrement des arriérés d'impôts locaux ;
- la poursuite de la campagne de sensibilisation des contribuables ;
- la mise à niveau du personnel par une formation continue.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Document 20 : Plan d'actions inscrit dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009

- Etude des cas d'admission en non-valeur en collaboration avec la mairie (Cellule RFU) ;
- Envoi des lettres de mise en demeure conjointement signée par le Maire et le Directeur Départemental des Impôts aux débiteurs d'impôts locaux ;
- Suivi rigoureux de l'application du quitus fiscal et production périodique de rapport par la Cellule RFU ;
- Concertation Mairie-DDI Ouémé pour analyser la possibilité d'encourager les contribuables pour le paiement des arriérés d'impôts locaux ;
- Poursuite des séances de sensibilisation et d'information des populations ;
- Envoi de fiches d'opposition aux locataires de certains contribuables ;
- Application des textes en matière de recouvrement d'impôts (commandement, ATD, descente régulière sur le terrain, saisie et fermetures provisoires) ;
- Instauration d'une politique participative des populations aux diverses opérations se rapportant à la fiscalité locale et à la gestion urbaine ;
- Formation des agents des services d'assiette et de recouvrement ;
- Formation des agents occasionnels pour la distribution des avis d'imposition ;
- Publication de la liste des mauvais contribuables par la Mairie ;
- Placement des avis d'imposition notamment par une bonne combinaison des différents modes de distribution et un contrôle plus rigoureux des agents distributeurs ;
- Recherche sur le terrain des contribuables déclarés inconnus ou non retrouvés, suite à plusieurs opérations de distribution d'avis d'imposition ;
- Suivi régulier de la situation fiscale des contribuables en vue de leur relance systématique ;
- concertation périodique Mairie-DDI-Ouémé pour analyser les résultats au regard des objectifs et arrêter les mesures appropriées pour faire face aux problèmes éventuels.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Document 21 : Engagements de la mairie de Sémé-Podji et de la Direction Département des Impôts de l'Ouémé dans leur protocole d'accord pour l'année 2009

Engagements de la mairie

- garantir par tous les moyens possibles, l'intégrité de la base de données RFU ;
- veiller à ce que les crédits prévus dans le budget communal pour financer les opérations ci-dessus citées soient alloués à la DDI, et qu'ils servent effectivement à cet effet ;
- veiller à l'application effective du plan d'actions ;
- appuyer la DDI dans toutes les opérations fiscales et particulièrement dans toutes les actions en recouvrement des arriérés ;
- prendre des mesures pour une meilleure identification des contribuables ;

- vulgariser le Registre Foncier Urbain.

Engagements de la Direction Départementale des Impôts :

- respecter l'ensemble des procédures et mécanismes introduits par le RFU ;
- mettre régulièrement à la disposition de la Mairie de Sémé-Podji tous les éléments d'analyse de l'assiette et du recouvrement ;
- poursuivre et améliorer la concertation pour tout ce qui touche à l'environnement du RFU,
- atteindre les objectifs fixés aux articles 4.1 et 4.2 ci-dessus ;
- assurer la maintenance, le développement et la gestion de la base de données RFU pour ce qui concerne la fiscalité locale ;
- prévenir toutes atteintes à l'intégrité de la base de données RFU.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Pour l'exécution des activités au niveau des Impôts, dans les protocoles, un pourcentage destiné à l'encouragement du personnel est aussi identifié, par rapport aux montants des recouvrements envisagés. D'après nos enquêtes de terrain, ce pourcentage varie entre 6 et 10% du montant des sommes recouvrées selon les communes, et les modalités de sa répartition entre les employés sont laissées à la discrétion des services déconcentrés des Impôts. Notons que pour les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) ce pourcentage pris à la source s'ajoute à un autre prélèvement. Ce dispositif particulier pour les trois grandes villes du Bénin a été institué par la Loi de Finances de 1995. Il s'agit d'un prélèvement à la source de 10% sur toute recette fiscale locale recouvrée au titre de la charge administrative. Les modalités d'utilisation de ces 10% sont définies par l'arrêté 138/MF/DGTCR/GRF/ST du 5 septembre 1995. Celui-ci stipule qu'après déduction de 15% qui sont laissés à la disposition du Ministère des Finances, les 85% restants sont répartis pour 30% pour l'achat des consommables, les dépenses de renouvellement et de maintenance du matériel informatique du dispositif RFU, 16% pour les dépenses de fonctionnement des Services d'Assiette, 16% pour les dépenses de fonctionnement des Recettes des Impôts et 23% pour les dépenses de fonctionnement de la Recette-Perception du Trésor de la collectivité concernée. Ce prélèvement particulier instauré avec l'outil RFU s'inscrivait dans l'objectif initial d'amélioration des conditions générales de travail des services des Impôts.

Pour le traitement des ressources propres, l'installation de l'outil RFU va générer un nouveau partenariat avec les recettes-perceptions. Ce partenariat va être assez similaire à celui mis en place avec les services des Impôts.

c) Plusieurs relations avec le secteur privé

À différents stades de sa mise en place et dans sa phase de croisière, le dispositif Registre Foncier Urbain va nécessiter l'accomplissement de plusieurs prestations qui sont du ressort d'opérateurs extérieurs à l'administration locale ou étatique. Les communes dotées de l'outil vont ainsi devoir développer différentes relations professionnelles avec le secteur privé. Nous allons, dans ce dernier élément de chapitre, présenter quelles sont les activités concernées par ces interventions et quels en sont les effets généraux sur les modalités d'organisation des communes.

Le premier grand motif de recours à des opérateurs privés est relatif à la phase d'acquisition d'équipements. Matériels informatiques, véhicules et imprimantes vont être achetés auprès d'importateurs et de revendeurs spécialisés ou de concessionnaires. Les communes vont également devoir faire appel à des prestations de services de maintenance pour plusieurs équipements eu égard à leur technologie pointue (traceur, serveur).

Pour les travaux de cartographie, le recours au secteur privé concerne l'acquisition de nouveaux documents pour élargir la base géographique de l'outil ou l'améliorer. Cela peut concerner la mise à disposition d'une couverture aérienne actualisée. Il sera alors fait appel à des institutions capables de fournir ce type de documentation. Comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 2.2, il n'existe pas au Bénin de société locale pouvant produire de tels travaux. Un projet d'installation de l'outil RFU ou un projet de renforcement de l'outil est dans ce cas confronté à deux possibilités : soit faire appel à un prestataire international (par exemple la société MapsGeosystem-Fugro) soit recourir aux services de l'IGN-Bénin qui va servir d'intermédiaire avec une société étrangère.

Les travaux de cartographie de l'outil RFU peuvent également nécessiter de recourir aux services d'un cabinet de géomètre, notamment pour le traitement des zones urbaines denses. Grâce à ses équipements sophistiqués, ce prestataire pourra fournir des plans du parcellaire à très grande précision.

Pour les travaux relatifs à l'établissement de la base de données, la sollicitation du secteur privé peut concerner trois principales activités.

Elle touche, d'abord, la production en grand nombre de questionnaires d'enquête et de coupures du plan parcellaire adressé. Cette activité de fourniture de documents va être confiée à un imprimeur.

Pour l'organisation pratique des enquêtes de terrain de masse et leur traitement informatique, il pourra y avoir éventuellement recours au secteur privé pour recruter, offrir un contrat de travail et garantir une couverture sociale au personnel occasionnel (enquêteurs, superviseur, codificateurs, secrétariat, agents de saisie). Cette mission peut être du ressort d'un prestataire de service. Sa participation permet à la collectivité locale dans laquelle l'outil RFU est installé de se décharger de tout un aspect administratif de gestion des ressources humaines.

Dans la phase de constitution de la base de données, l'activité de sensibilisation de la population avant l'organisation de l'enquête peut enfin nécessiter de faire appel à une agence de communication (Cf. infra Chapitre 4.1.2.b).

Un autre opérateur important qui va intervenir dans l'installation et le développement du Registre Foncier Urbain est le programmeur informatique. Celui-ci va élaborer le progiciel de traitement de la base de données foncière, fiscale et urbaine. Il va être aussi chargé de la formation du personnel des mairies et des services des Impôts à son utilisation. Il s'agit d'un opérateur qui doit entretenir des relations de confiance avec la mairie, compte tenu de la confidentialité des données traitées. Dans les villes de Cotonou et Porto-Novo, depuis l'installation de l'outil dans les années 1990, une convention-cadre lie la société NGSsoft

(Chapitre 3.2.1.a) et les mairies. Cette convention définit le barème des prix unitaires ainsi que l'ensemble des prestations informatiques à fournir dans la gestion de l'outil RFU. Des lettres de commande pour chaque prestation particulière sont ensuite établies.

Ces différentes relations engagées avec le secteur privé vont nécessiter au niveau de l'administration locale d'entreprendre des procédures de passation de marché et de commande publics. Elles vont demander l'élaboration de termes de référence précis, le lancement d'appel à candidature, l'ouverture et l'analyse des offres et enfin l'établissement de marché ou de lettre de commande. Ces différentes opérations vont solliciter l'intervention de la commission communale des marchés publics et le service municipal en charge de la passation des marchés et des commandes publiques. Dans les organisations des activités communales, ces relations avec le secteur privé vont encore davantage amener les collectivités à entreprendre une gestion efficace de ses engagements financiers avec les prestataires extérieurs et, plus largement, une gestion programmée de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement sur plusieurs années.

Nous avons pu voir, au cours de ce quatrième chapitre, que l'outil Registre Foncier Urbain (RFU), par rapport à son organisation théorique, est potentiellement à l'origine de nombreux effets sur les activités des collectivités communales où il est installé.

Dans la pratique des territoires, l'outil est d'abord source d'un ensemble de nouvelles considérations. Celles-ci relèvent, dans un premier temps, de la mise en place d'un système technique de localisation et d'une cartographie à grande échelle qui permettent dorénavant de disposer de moyens de repérage de toute activité, bâtiment, infrastructure bien moins aléatoires que des indications par rapport à des lieux dits ou à des représentations relevant de l'imaginaire collectif. Cette documentation offre de nombreux avantages dans l'approche technicienne et fonctionnelle du territoire communal. Par rapport à l'état de la cartographie antérieure, la production de cette documentation constitue un premier aspect concret et matériel en vue de l'amélioration de la gestion et de l'aménagement urbain.

Les nouvelles considérations soulevées par l'installation du RFU portent, dans un deuxième temps, sur l'aspect de fichage d'un ensemble d'informations sur les propriétaires fonciers, leur identité, leur type d'occupation et les activités pratiquées sur le territoire. En tant que modèle d'une réalité, le dispositif RFU contribue à une catégorisation des situations abordées [COURET D. 1996]. Le recueil des données mené à partir du déroulement d'une enquête exhaustive de terrain implique, par ailleurs, de nouvelles pratiques par rapport à la participation de la population. Celle-ci est sollicitée à la fois dans l'élaboration de la première base d'informations et lors de leurs mises à jour ponctuelles.

L'organisation de bases de données foncières, fiscales et urbaines et son exploitation suscitent également une approche renouvelée des champs de compétences des responsables en charge de la gestion et du développement de l'outil. Ces agents municipaux ont entre les mains une base d'informations avec de forts potentiels d'usages techniques. Il s'agit aussi, par rapport à certaines données, d'informations particulièrement confidentielles et à haute valeur sociale.

Nous avons pu voir, enfin, au cours de ce chapitre, que l'installation d'un RFU est à l'origine de l'institutionnalisation de plusieurs procédures régulées au sein des collectivités locales. Ce type de procédure touche aux relations que les responsables de l'outil entretiennent avec les autres services communaux. Il touche également aux relations engagées avec les administrations des Impôts et à l'ensemble de prestataires de services privés. Ces cadres de travail contrôlé sont récurrents à la fois dans la phase d'installation de l'outil (élaboration de la cartographie, de l'adressage, passation des enquêtes sur le terrain) et dans sa gestion courante (mise à jour des données physiques des parcelles).

Ce chapitre 4 a permis, dans son approche générale, d'identifier l'outil Registre Foncier Urbain installé au Bénin comme un instrument répondant aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée pour la décentralisation. L'outil permet de s'intéresser à la chose locale comme potentiel de développement. L'installation de l'outil permet de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale dans les activités de gestion du patrimoine et dans les travaux de prospective territoriale. Les populations sont des acteurs du processus de développement de l'outil à travers les plans de communication et lors des enquêtes de terrain. La participation de la population est aussi envisagée à partir de leur contribution à l'impôt qui permet l'augmentation des ressources financières des budgets des communes.

Par rapport aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée, les éléments soulevés au cours de ce chapitre 4 montrent à travers l'appui à l'installation de l'outil RFU que la décentralisation promue est une décentralisation privilégiant la gestion technique aux dépens des champs politiques.

Conclusion Partie II :

Au cours de cette deuxième partie, nous avons pu analyser comment, à partir du soutien aux politiques de décentralisation de l'administration territoriale, l'information géographique numérique a suscité différents intérêts des bailleurs de fonds. Ces marques d'intérêts se sont concrétisées et matérialisées au Bénin, par le financement et l'installation de Registres Fonciers Urbains. Mis en place dans le cadre d'une expérimentation fortuite au cours de l'année 1989 et dans une visée claire d'accroissement des ressources locales de financement, cet outil a canalisé autour de lui, durant une vingtaine d'années, de nombreux appuis des coopérations internationales d'aide au développement ainsi qu'un relais de communication particulièrement efficace.

Dans la région du sud-Bénin, nous avons pu appréhender, tout au long de cette partie, le fait que l'information géographique et ses outils informatiques prennent place dans des organisations communales de formation récente et dotées de larges prérogatives dans la gestion urbaine des territoires. Les outils installés tendent ainsi à répondre à de vifs besoins de disponibilité de connaissances pour à la fois consolider une nouvelle identité géographique de gouvernement et appuyer des maîtrises d'ouvrage locales qui s'effectuent, pour rappel, au sein de fortes dynamiques de peuplement et d'importants enjeux fonciers (Chapitre 1.2.2). Nous avons pu voir, dans le chapitre 4, que le dispositif Registre Foncier Urbain présente, par ses aspects techniques, un outil construit autour de l'information foncière qui offre théoriquement les moyens de répondre à ces besoins. Ces bénéfices et applications sont toutefois possibles à la suite d'une importante régulation de plusieurs activités et l'instauration de plusieurs procédures administratives.

Les différents éléments soulevés au cours de cette partie amènent à s'interroger sur les effets réels de ces outils dans le développement local et sur les modalités de leur appropriation par les acteurs de la ville.

- Y a-t-il, avec l'installation de ces outils de la géomatique, amélioration tangible des capacités de maîtrise d'ouvrage locale dans la gestion urbaine et foncière ?
- Y a-t-il émergence, à travers leur exécution, d'une meilleure prise en considération des attentes et des volontés larges des populations ? Les citoyens, dont les élus, ont-ils accès aux documents leur permettant de mieux appréhender les enjeux territoriaux ? L'organisation des outils autour de l'information géographique, au-delà d'un aspect communicationnel, permet-elle vraiment, en d'autres termes, une gouvernance partagée [DUBUS N., HELLE C. et MASSON-VINCENT M. 2010] ?

Par rapport au contexte social et économique du Bénin, les éléments mis en évidence dans cette seconde partie soulèvent également plusieurs interrogations sur un aspect plus opérationnel :

- Comment les outils communaux de l'information géographique s'accommodent-ils des séquelles de l'ajustement structurel de désarticulation des capacités techniques d'accompagnement des instances nationales, des réductions des budgets de recrutement de fonctionnaires et des faibles investissements publics ?
- Comment ces outils installés peuvent-ils se déployer à partir d'une administration qui est particulièrement jeune et avec peu d'expérience ?

- Comment ces outils vont-ils faire face au fait que les encadrements politiques dont ils dépendent sont susceptibles d'être modifiés ou réorientés en profondeur tous les 5 ans avec les élections municipales ?

Enfin, par rapport à la configuration géographique de la région et les dynamiques de peuplement en cours, nous pouvons nous interroger sur les limites d'impact de ces outils dans leur sphère de gestion communale. Le découpage administratif communal tel que produit par la décentralisation n'est-il pas en lui-même un frein au développement des outils installés et de l'épanouissement de toutes leurs applications pour l'aménagement et la gestion urbaine ?

Troisième partie – Quels usages de l'information géographique, pour quels projets et quelles « territorialités » des pratiques?

Cette troisième partie porte sur les modalités d'évolution de l'information géographique numérique dans les pratiques des territoires. Nous allons particulièrement nous intéresser aux formes d'appropriation locale de ces outils de géomatique et aux nouveaux usages et perspectives qu'ils suscitent. Dans cette visée, nous allons questionner le fonctionnement banal de l'information géographique numérique par rapport aux préoccupations des acteurs de l'urbain à savoir les élus, les techniciens du territoire qu'ils soient municipaux, de l'Etat ou du secteur privé et celles, plus largement, des habitants et des pratiquants de la région du sud-Bénin [BAILLY A. et BEGUIN H. 1996].

Cette ultime partie est structurée en deux chapitres. Dans un premier temps, il sera analysé dans quelles conditions et comment les outils de l'information géographique numérique s'intègrent dans les nouvelles administrations municipales issues des politiques de décentralisation et des différents plans d'ajustement structurel. Le second chapitre va s'intéresser à un double processus d'influence. Il s'agira d'abord, d'approcher les effets des travaux autour de l'information géographique sur la pratique et le fonctionnement des territoires. Il s'agira ensuite de voir comment les dynamiques territoriales, sociales et politiques locales peuvent à leur tour orienter les trajectoires d'usage et de recours des outils installés.

Chapitre 5 – Technologies de l'information foncière à l'épreuve du terrain : réalisations, limites et dérivations d'une prescription de développement

A travers la description technique du Registre Foncier Urbain (RFU) du Bénin, le chapitre précédent révélait les incidences organisationnelles de l'introduction des outils de l'information géographique dans les administrations locales. Ce nouveau chapitre a pour objectif d'appréhender la manière dont cet outil RFU évolue et est utilisé dans collectivités territoriales du sud-Bénin. Bien que porteurs de significations plus ou moins explicites ou latentes en termes de visions politiques et de modèles cognitifs, les instruments quels qu'ils soient tiennent avant tout à l'usage pratique qui en est fait. P. Lascoumes et P. Le Galès insistent notamment sur cet aspect des usages en indiquant qu'un instrument d'action publique « *est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer, et composent à partir de lui des communautés de spécialistes* » [LASCOUMES P. et LE GALES P. 2004 page 14]. Le questionnement est ici de savoir quel degré d'adéquation ou de décalage existe entre d'une part les exigences techniques et d'organisation managériale des outils de l'information géographique et d'autre part les modalités de fonctionnement réelles de la décentralisation et de la lecture de ses enjeux par les acteurs locaux. Cette problématique engagée sur les interactions entre projets de développement et acteurs locaux s'inspire des travaux de socio-anthropologie du développement menés depuis 20 ans par J-P. Olivier de Sardan, T. Bierschenk, J-P. Chauveau, G. Blundo et N. Bako-Arifari et les publications de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) [OLIVIER DESARDAN J-P. 1995 - BAKO-ARIFARI N. 1995- BIERSCHEK T. et OLIVIER DE SARDAN J-P. 1998 - BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir. 2001 – JAFFRE Y. et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir 2003 - BIERSCHEK T., CHAUVEAU J-P et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir. 2004]. Ce cinquième chapitre est mené en deux parties. Nous allons d'abord analyser les conditions générales dans lesquelles ont été mis en œuvre l'outil RFU au début des années 1990 et comment il l'est dans les années 2010. Nous allons ensuite appréhender sa place dans l'exercice municipal avec d'un côté les pouvoirs locaux élus et les techniciens communaux et de l'autre les habitants.

5.1 Les conditions d'évolution des outils au niveau des communes décentralisées, présages de premières difficultés

Nous avons pu voir au cours du chapitre 4 que l'organisation de Registre Foncier Urbain fait appel à des compétences professionnelles spécifiques et demande l'acquisition de nombreux équipements onéreux et parfois très techniques. La première partie de ce chapitre 5, comme annoncé plus haut, s'intéresse aux conditions générales d'implantation des outils de la géomatique au sein des communes. Il s'agit d'appréhender si les nouvelles entités de gouvernement issues des politiques de décentralisation présentent les données requises à la fois pour une bonne appropriation des outils par les acteurs locaux et pour leur gestion efficace au quotidien. Deux aspects vont être abordés : les effets des financements et des

choix des modalités d'intervention des bailleurs de fonds puis l'organisation des ressources humaines et matérielles au sein des communes.

5.1.1 Des défis à surmonter quant aux modalités d'implantation des outils

Rappelons que jusqu'en 2011 toutes les installations de Registres Fonciers Urbains au Bénin ont été menées dans le cadre de financements apportés par des bailleurs de fonds internationaux ou des coopérations décentralisées (Carte 25). Par ailleurs, les municipalités en tant que telles n'existant pas lors du lancement des premiers projets ou, par la suite, les collectivités territoriales n'ayant peu d'expérience en maîtrise d'ouvrage (Chapitre 3.1.2), une partie ou la totalité des travaux (animation des différents cadres de collaboration entre les acteurs, cartographie, installation des logiciels, constitution des bases de données) ont été confiés à des structures ou des acteurs extérieurs. Les modalités de cette externalisation ont évolué entre les 1990 et 2010 prenant la forme de délégation de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, d'assistance technique internationale ou encore de marché de prestation de services (Chapitre 3.2.2.b). Nous allons nous interroger ci-dessous aux effets de ces différentes interventions extra-municipales dans les appropriations finales des outils par les acteurs locaux.

a) Une maîtrise d'ouvrage municipale en partie fictive : l'omniprésence d'une agence liée aux bailleurs de fonds (la SERHAU)

Sur une période de 20 ans d'essaimage de Registre Foncier Urbain (RFU) au Bénin, on observe de manière presque continue l'intervention de la *Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain* (SERHAU-SA). Cette structure à capital mixte, fruit à la fois de plusieurs projets de coopérations étrangères et des politiques de désengagement de l'Etat et d'ouverture aux investissements privés a été présentée déjà au chapitre 2.2.2.

Ainsi, le montage du premier projet de RFU à Parakou a pu s'appuyer sur les acquis professionnels de la SERHAU qui, depuis plusieurs années, avait fait émerger des compétences locales dans l'expertise technique et opérationnelle en milieu urbain avec la réalisation de schémas et plans directeurs d'urbanisme. Grâce à son autonomie financière par rapport à son ministère de tutelle, cette structure avait pu recruter directement des techniciens de très haut niveau en urbanisme et gestion de projet sur la base de salaires compétitifs. Plusieurs agents de la SERHAU, qui faisaient partie de l'équipe initiale du projet de Parakou (Bachir Oloudé, Bernardin Agbo, José Tonato), avaient été formés à l'*École Africaine des Métiers de l'Aménagement et de l'Urbanisme de Lomé* (EAMAU), centre de formation panafricain de deuxième et troisième cycle universitaire (Chapitre 2.1.2.b). Ces cadres supérieurs mobilisés grâce aux moyens de la SERHAU sont pour beaucoup dans le développement initial de l'outil RFU au Bénin.

Au moment de l'installation des RFU de Cotonou et Porto-Novo en 1991 et 1993, ces villes, étant alors organisées en circonscription urbaine sans conseil municipal élu (Chapitre 3.1.2.a) et dépourvues de cadres techniciens, avaient été évaluées comme insuffisamment armées pour assumer les multiples activités techniques que l'outil impliquait dans sa première phase de développement. (Nous verrons dans la suite de ce chapitre l'acuité des problèmes de

ressources humaines rencontrés par les nouvelles municipalités et leur difficulté à retenir des cadres compétents.) Les premiers travaux lancés par la Coopération française ont donc été confiés à la SERHAU qui se présentait encore sous la forme d'un service de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat avant de devenir une agence autonome au statut de société d'économie mixte en 1993 (Chapitre 2.2.2.a) pour mener à bien toutes les opérations. Les autres financements autour du RFU dans la suite des années 1990 et 2000 (installation à Djougou, Dassa, Savé, Savalou, Tanguiéta, Nikki et renforcement des premiers outils de Parakou, Cotonou et Porto-Novo) ont encore été confiés à la SERHAU. Le choix de recourir à cette structure s'est imposé dans la continuité d'appuis et de collaborations privilégiées avec plusieurs bailleurs de fonds et notamment pour la Coopération française avec des liens engagés depuis 1982 (Chapitre 3.2.1.a). Ces différentes conventions de financement des bailleurs de fonds ont été conçues sur la base d'une délégation de maîtrise d'ouvrage. Même après l'application de la décentralisation en 2003, les projets des bailleurs de fonds pour l'installation et le renforcement du RFU au Bénin ont conservé comme modalité d'intervention la « *maîtrise d'ouvrage déléguée* » dont la SERHAU va devenir la principale agence de référence.

Les objectifs qui ont sous-tendu le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée s'articulent autour d'intentions plus ou moins exprimées de contournement de l'administration publique ce qui peut paraître paradoxal dans le contexte d'une décentralisation qui a été fortement appuyée par les coopérations internationales (Chapitre 3.1). Officiellement, il s'agit de bénéficier du fonctionnement de structures légères avec du personnel de haut niveau. Le statut juridique de ces agences leur confère, en effet, une autonomie quasi-totale par rapport à l'administration. Leurs politiques de recrutement sont fondées sur la mise en concurrence des postes de direction. La gestion de personnel est axée sur les résultats et les performances avec des niveaux de salaires compétitifs. À la SERHAU-SA, les salaires pratiqués pour les cadres étaient en 2010 en moyenne de 350 000 FCFA par mois ce qui correspondait à une rémunération triple par rapport à un statut équivalent dans la fonction publique. J'ai pu constater entre 2001 et 2011 une stabilité dans les effectifs de personnel de la structure. Elle employait, en moyenne, une vingtaine d'agents permanents dont presque la moitié était cadres. Parmi eux, il y avait plusieurs urbanistes et architectes inscrits à l'Ordre national des métiers, des juristes-aménageur, des inspecteurs du trésor, un comptable et un informaticien-programmeur. Ces agences bénéficient également de dérogations étendues dans la passation des marchés avec des commissions internes entièrement responsables pour l'ouverture des offres et l'attribution des marchés. Le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée permet d'aller beaucoup plus vite, par rapport au circuit traditionnel de l'administration, dans le recrutement des prestataires extérieurs et les acquisitions des matériels. La production régulière de rapports d'activités et la réalisation d'audits financiers et techniques externes constituent aussi des facteurs de démonstration de bonne gestion qui séduisent les bailleurs de fonds au vu de l'importance des responsabilités de gestion de ressources publiques qui leur sont confiées.

La SERHAU, dans les travaux autour du RFU, est arrivée au fil des années 1990 et 2000, de façon plus ou moins directe, à imposer son expertise technique et par la même susciter une

certaine homogénéité des outils montés au Bénin. Nous avons pu voir (chapitre 4), par exemple, que les grilles d'enquête du parcellaire foncier des outils mis en place dans le pays sont, à quelques détails près, similaires de même que leurs logiciels d'exploitation. L'omniprésence, inscrite dans la durée, de cette agence autonome fortement liée aux bailleurs et contrôlée par eux présente sans doute des avantages techniques dans l'installation opérationnelle des RFU au Bénin. Mais cette omniprésence tend aussi à amenuiser les capacités d'implication des autorités politiques et techniques locales dans la constitution de leur propre outil de gestion territoriale. A terme, on peut augurer des difficultés dans les appropriations des travaux par des administrations qui ne disposent ni des moyens financiers ni de l'autonomie de cette structure.

A l'issue de la phase d'installation et des financements des projets des bailleurs de fonds, la SERHAU doit remettre les outils aux communes qui en deviennent officiellement les responsables. Dans ce mécanisme, deux aspects apparaissent particulièrement importants et sensibles. Il s'agit d'abord de la transmission de l'ensemble des bases de données élaborées et de leurs moyens d'exploitation (progiciel). Il s'agit ensuite de la formation du personnel local afin qu'il puisse honorer les activités de gestion, de mise à jour et de développement des bases de données. Sur ces deux aspects, l'organisation même de la maîtrise d'ouvrage déléguée peut être à l'origine de plusieurs questionnements. Avec la transmission des outils et des savoir-faire, celle-ci, soumise à des injonctions de rentabilité, semble en effet perdre inéluctablement une partie de revenus potentiels.

À Porto-Novo, l'étude « *Information pour la Décision Municipale* » (IRD-Codesria pour le FSP "Sciences Sociales" du MAEE) a montré combien la mise en œuvre de dispositifs autour de l'information géographique, avec le Registre Foncier Urbain, a suscité des modes de fonctionnement concurrentiels très éloignés de l'idéal consensuel de la « bonne gouvernance » autour d'enjeux comme la propriété des données, le coût de leurs accès et la répartition des plus-values entre les différentes parties prenantes [DORIER-APPRILL E. 2004]. L'étude, concentrée sur le module SIG de l'outil RFU, avait mis en lumière un mécanisme de rente institué par la SERHAU dans le cadre de sa fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée et de vives revendications de légitimité de propriété des administrateurs de la ville. Ce module SIG de l'outil n'a pas été immédiatement mis à disposition de la circonscription urbaine et a constitué une rétention lucrative de la SERHAU puisque des plans de ville et des cartes d'analyses thématiques étaient alors vendues, à la demande et exclusivement sous forme « papier », aux acteurs intéressés. L'étude avait également montré que le système informatique mis en place comportait d'importants défauts techniques ne lui permettant pas, en l'état, de fournir les services attendus et mis en avant par le projet qui l'avait financé.

Pour la transmission des savoir-faire et des compétences au niveau communal, les enjeux du contexte du recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée portent sur la qualité des formations théoriques dispensées mais aussi sur une phase d'accompagnement sur plusieurs mois. Cette période d'accompagnement est nécessaire afin que toutes les opérations des applications de l'outil (impression et distribution des avis, suivi du recouvrement, mise à jour des bases de données, etc.) puissent être appréhendées et confrontées par les agents gestionnaires de l'outil

avec des appuis méthodologiques. Ces prestations de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont, à l'évidence, difficilement évaluables en terme de durée et de coût car elles vont également dépendre des capacités d'assimilation des agents communaux désignés pour être en charge de la gestion finale des outils.

b) Des projets coûteux, décalés par rapport aux budgets ordinaires des communes et sources de convoitise

Les montants des projets de RFU, bien que publiés officiellement par les bailleurs de fonds dans leurs rapports sont difficilement comparables les uns aux autres.

La dévaluation du Franc CFA en janvier 1994 a eu pour effet de renchérir le coût général des derniers travaux par rapport à ceux menés en premier (Parakou et Cotonou). Par ailleurs, pour certains projets des activités ont été mutualisées entre plusieurs communes ou avec d'autres projets urbains. Ainsi le coût de l'investissement final du RFU de Parakou a été sous-estimé dans la mesure où de nombreuses dépenses ont été prises en charge par un autre projet urbain intervenant dans la ville. Celui-ci avait financé, notamment, la fourniture régulière de listings aux services des Impôts et l'entretien de matériels roulants et informatiques. Inversement, d'après le rapport de mission du coopérant technique français en poste à la SERHAU de 1996 à 1998, le coût du RFU de Porto-Novo a été surestimé car lui ont été imputées des dépenses qui ont profité à l'ensemble des villes alors couvertes par l'outil (édition de manuel du RFU et modules informatiques). Cette difficile comparaison des coûts d'installation de l'outil RFU est surtout relative au fait que les contenus ainsi que les modalités de mise en œuvre des projets et leurs objectifs finaux sont particulièrement hétérogènes. Les dispositifs RFU développés au Bénin n'ont pas tous permis la mise à disposition de documentation cartographique avec la même précision géographique ni d'acquérir une couverture aérienne numérique, ni d'engager des opérations de panneautage des rues et des portes ou encore d'élaborer des modules de Systèmes d'Informations Géographiques pour la gestion urbaine.

Afin d'avoir un ordre de grandeur des sommes considérables investies dans les projets, nous avons reproduit ci-après (tableau 19) les montants évalués par la SERHAU-SA pour l'installation de 3 dispositifs qu'elle a suivis en tant que maître d'ouvrage délégué, donc en tant que responsable du suivi des dépenses. Ces montants sont indiqués dans la *Revue permanente de secteur urbain au Bénin* publiée en 2000. Ils tendraient ainsi à constituer la fourchette de prix que la SERHAU, éditrice de cette revue, souhaite promouvoir comme base commerciale de l'outil. Ces chiffres élevés ne prennent pourtant pas en compte le coût de l'assistance technique française qui pilotait administrativement les projets de coopération avec l'Ambassade de France et les structures d'accueil. La lecture du document montre des investissements de plusieurs dizaines à centaines de millions de Francs CFA pour l'installation d'un dispositif RFU incluant une base de données fiscales, foncières et urbaines et une cartographie numérique parcellaire et adressée. Ces montants élevés sont confirmés par la Coopération allemande qui fait état, de son côté, pour les deux outils installés à Ouidah et Abomey en 2006 d'un investissement de 157 883 592 FCFA [TONATO J. 2007].

Menés sur plusieurs années, les financements dégagés par les bailleurs de fonds sont également difficiles à mettre en parallèle avec les budgets des collectivités locales qui sont établis sur une année civile.

Cependant, les projets d'installation de RFU représentent de très fortes sommes par rapport aux budgets de ces collectivités et notamment avant l'application de la décentralisation. Pour s'en rendre compte, nous avons ainsi indiqué à la suite des coûts des installations des trois premiers RFU les montants d'investissement prévus dans les budgets locaux pour l'année 1999 (soit 4 ans avant la décentralisation).

Tableau 18 : Comparaison montant des projets RFU et budgets d'investissement des trois circonscriptions urbaines avant la décentralisation

Villes – année d'installation du RFU	Parakou (1989)	Cotonou (1991)	Porto-Novo (1993)
Apport de la Coopération française pour l'installation du RFU (en FCFA)	96 000 000	597 140 000	318 000 000
Dépenses d'investissement prévues au budget local pour l'année 1999 (en FCFA)	10 690 000	1 240 200 000	80 060 316
Rapport Projet RFU/ Dotation budget local investissement	9,0	0,5	4,0

Source : SERHAU-SA 2000.

Les appuis de la Coopération française a représenté pour Parakou jusqu'à 9 fois le budget local annuel consacré à l'investissement. Ce rapport, bien qu'élevé, est moindre pour Porto-Novo et Cotonou. Avec les financements de l'Agence Française de Développement (AFD) pour l'installation du RFU dans les communes à statut ordinaire d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji, nous retrouvons en 2007, plusieurs années après la décentralisation, le même type de configuration. Le tableau 20 montre que le projet du bailleur de fonds français présente des montants plus élevés que les mobilisations financières locales pour l'investissement inscrites aux budgets de ces deux communes pour l'année 2007.

Tableau 19 : Comparaison montant des projets RFU et budget d'investissement de deux communes ordinaires après la décentralisation

Commune	Abomey-Calavi	Sémé-Podji
Apport de l'Agence française de développement pour l'installation du RFU (en FCFA)	328 000 000	196 800 000
Dépenses d'investissement prévues au budget local pour l'année 2007 (en FCFA)	79 596 000	111 089 000
Rapport Projet RFU/ Dotation budget local investissement	4,1	1,8

Source : Mairie de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi 2007, Protocole de financement du projet PAACo, 2006.

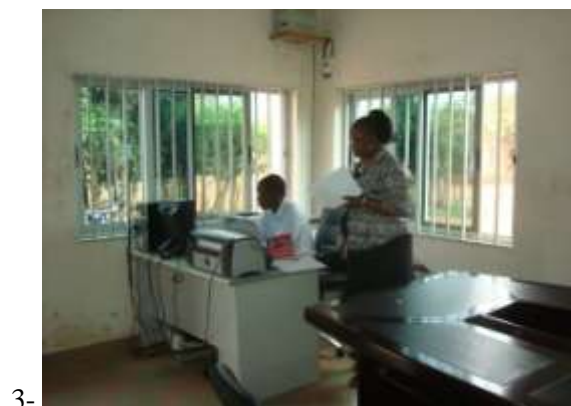
Les sommes apportées par les bailleurs de fonds pour l'installation du RFU constituent donc des investissements exceptionnels par rapport aux budgets des communes du Bénin. Nous présentons ci-dessous (Tableau 21) la liste des matériels acquis avec les appuis de l'AFD dans les communes d'Abomey-Calavi et Sémé-Podji pour le seul volet d'installation du RFU. Ces matériels relèvent des secteurs de l'informatique, de la reprographie, de la communication, de véhicule de transport et de mobiliers de bureau.

Tableau 20 : Liste des matériels acquis à travers le projet PAACo pour les activités du RFU

Matériel informatique	Reprographie	Matériel vidéo	Matériel roulant	Mobilier de bureau
Abomey-Calavi (dotation 500 000 €).				
5 postes informatiques complets (PC, onduleurs, anti-virus, Bureautique) 1 ordinateur portable 1 ordinateur serveur 1 onduleur plusieurs postes 1 régulateur de tension	1 Photocopieur haut débit 1 scanner 5 imprimantes A4 1 imprimante A3 1 Traceur A0, 6 Clés USB	1 vidéoprojecteur + écran 1 appareil photo numérique	2 véhicules 4X4 pick up double cabine 9 motos homme 1 moto femme	3 bureaux complets 3 meubles de rangement 4 modules tables de conférence 12 chaises 3 Climatiseurs Split
Sémé-Podji (dotation 300 000 €).				
5 postes informatiques complets (PC, onduleurs, anti-virus, Bureautique) 1 ordinateur portable 1 ordinateur serveur 1 onduleur plusieurs postes 1 régulateur de tension 4 Clés USB	1 Photocopieur haut débit 1 scanner 5 imprimantes A4 1 imprimante A3 1 Traceur A0	1 appareil photo numérique	1 véhicule 4X4 pick up double cabine 7 motos homme	1 bureau complet 2 meubles de rangement 2 modules tables de conférence 10 chaises 3 meubles de rangement sur mesure 3 Climatiseurs Split

Source : Document de travail, Projet PAACo 2010.

Planche photographique 13 : Equipements acquis par les mairies d'Abomey-Calavi, Cotonou et Sémé-Podji à travers le projet d'installation du RFU



1- Pick-up tout terrain (Cellule RFU de Cotonou 2010). 2- Motos cross (Cellule RFU de Sémé-Podji 2010). 3- Matériel informatique : PC, serveur, réseau, ordinateur portable, scanner et mobilier de bureau (Cellule RFU d'Abomey-Calavi 2010). 4- Matériel de reprographie : photocopieur, imprimantes, traceur AO (Cellule RFU de Sémé-Podji 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

Dans le déroulement du projet PAACo, chaque acquisition d'équipement a fait l'objet d'une remise officielle entre les responsables de la représentation locale de l'Agence Française de Développement et les autorités communales. Pour plusieurs équipements, ces séances de remises officielles ont été à l'origine d'articles et reportages dans la presse, les radios et à la télévision locale et nationale donnant une ampleur médiatique aux dons de l'institution financière française à l'endroit des deux communes et du dispositif RFU au Bénin. Par ailleurs, à la demande expresse du bailleur de fonds, chaque équipement acquis par l'intermédiaire du projet devait porter la mention de l'AFD. Ainsi, pour les véhicules le nom du projet accompagné du logo du bailleur de fonds ont été peints de façon indélébile à même la carrosserie. Pour les équipements de bureau, les agents communaux ont été sollicités pour leur apposer un autocollant à l'effigie de l'AFD.

De part les montants financiers levés par les bailleurs de fonds, les services en charge de la gestion du RFU font figure de services particulièrement bien équipés en matériel. Et par rapport aux propres capacités d'investissement des communes, il est possible d'appréhender que les services en charge de l'outil au sein des mairies se présentent comme des services suréquipés par rapport à la moyenne des autres services municipaux.

L'ampleur des appuis des bailleurs de fonds dans le dispositif de RFU amène à s'interroger sur les représentations sociales des outils mis en place au sein des organisations communales. Au niveau de l'administration de la commune *stricto sensu*, comment le service municipal et ses employés en charge de l'outil vont-ils être considérés par les personnels des autres services municipaux bien moins lotis en terme de matériels et d'équipements ? Comment cette médiatisation des appuis de bailleurs de fonds internationaux et le luxe apparent des projets vont-ils être vécus par les responsables de l'outil ? Quelles vont en être les répercussions dans leur activité notamment par rapport aux travaux de terrain et dans les négociations pour obtenir certaines informations et documentations nécessaires au développement de l'outil ?

Ces réflexions autour du RFU imposent en effet de questionner aussi les cadres sociaux de la diffusion et de l'accès à l'information publique. Dans l'organisation de ses bases de données, l'outil mis en place va demander l'acquisition d'informations en particulier foncières qui sont détenues, intellectuellement ou matériellement, par des acteurs parfois concurrents comme les cabinets de géomètre, les institutions publiques de cartographie, les dépositaires de l'autorité publique locale (chefs de quartiers), les associations d'habitants ou encore les habitants pris individuellement.

A la suite d'une série d'entretiens et d'une expérience d'accompagnement des travaux d'installation de Registre Foncier Urbain au Bénin pendant plusieurs années, nous avons pu dégager, par rapport aux importants investissements étrangers, plusieurs incidences dans les activités des services communaux en charge du développement de l'outil. L'inventaire proposé ici est bien évidemment loin d'être exhaustif mais il est étayé empiriquement. Il nous semble donc suffisamment significatif de certaines caractéristiques et tendances bien qu'aucune administration ne soit monolithique et que les acteurs locaux n'aient rien d'homogène dans leurs profils.

- Dans les activités quotidiennes des services accueillant l'outil, nous avons constaté, lors de la phase d'installation, la difficulté de leurs responsables à faire inscrire dans le budget municipal des lignes financières de fonctionnement. En effet, il paraissait naturel aux élus et techniciens de l'élaboration du budget que le bailleur de fonds supporte absolument toutes les

dépenses générées par le projet et même les petites comme celles relevant de consommables (carburant, carte téléphonique).

- Contrairement à ce qui se pratiquait couramment dans les autres services municipaux, les agents des cellules RFU ne bénéficiaient pas de primes notamment pour les sorties de terrain et les réunions menées à l'extérieur de la commune. Cette remarque, aussi anecdotique qu'elle puisse paraître, révélait une démarche de traitement différencié de ce personnel par rapport aux autres agents communaux. Ce traitement différencié trouvait un argumentaire dans le fait que le personnel de ce service disposaient déjà de nombreux privilèges grâce au projet et aux équipements mis à leur disposition, par exemple, avec une dotation de motos et le possibilité de faire des photocopies. Or il faut savoir qu'au Bénin, dans les administrations publiques les primes constituent des compléments de salaires souvent indispensables (Chapitre 5.1.2.a).

- Dans de très rares circonstances, les projets de bailleurs de fonds autour du RFU ont demandé une contribution des communes. Ce fut notamment le cas pour le *Projet d'Appui à la Décentralisation et la Gestion Urbaine* engagé par la Coopération française au lendemain de l'application de la décentralisation (PADGU – Chapitre 3.1.1). Ce projet portait sur la restauration des bases de données des outils de Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Pour ces trois villes, les contributions demandées étaient respectivement de 50, 40 et 30 millions de FCFA sur une subvention totale de la Coopération française de 405 millions de FCFA. Dans l'appropriation municipale de ce projet PADGU, il est intéressant de remarquer que cette contribution contrainte a été mal vécue par les équipes municipales. Ce fut singulièrement le cas pour Porto-Novo que nous avons plus particulièrement étudié. Lors de l'évaluation du projet, confiée à un consultant indépendant missionné par le ministère français des Affaires Etrangères, la mairie a tenu à mentionner clairement son mécontentement à travers une lettre de doléance. Les remarques portaient sur la non-connaissance précise de la destination des fonds mobilisés. En fait, ce qui a déplu à l'équipe municipale est de pas être en mesure de définir avec précision quelle activité ses financements ont permis d'entreprendre et aussi que son argent soit géré par le maître d'ouvrage délégué (la SERHAU) au même titre que celui du bailleur de fonds.

- L'utilisation d'un véhicule 4X4 neuf climatisé avec chauffeur à l'effigie de la mairie et du bailleur de fonds offrait, d'un côté, l'avantage de donner un aspect de professionnalisme aux travaux menés sur le terrain pour l'ensemble des activités de repérage nécessaires à l'élaboration de la cartographie. Nous donnions l'impression d'être mandatés par les instances communales et donc que les travaux entrepris l'étaient dans le cadre de procédures officielles peu contestables. Pour nos interlocuteurs, l'utilisation de ce véhicule renvoyait aussi l'image que nous exerçons pour un projet avec beaucoup de moyens, ayant donc engagé de nombreuses études préliminaires pour sa faisabilité et, ainsi, ses finalités pour le développement local seraient avérées.

D'un autre côté, l'utilisation de ce véhicule pouvait aussi susciter de la part de nos interlocuteurs certains comportements que nous qualifierons d'opportunistes. Les remarques exprimées plus ou moins ouvertement auxquelles nous avons affaire portaient sur le fait que le projet de développement pouvant investir tant d'argent dans de tels véhicules pouvait aussi redistribuer un peu aux personnes œuvrant à mettre à disposition l'information de base. Ce type de comportement se manifestait concrètement par des demandes plus ou

moins implicites de rémunération en échange de certaines informations. Nous avons également pu constater des surfacturations excessives pour l'obtention de documentations de la part de quelques structures (cabinets de géomètre, organismes nationales, entrepreneurs des projets immobiliers). Ces surfacturations résultaient clairement de cette apparente richesse du projet de développement. Nous retrouvons ici une réflexion déjà soumise par J-P. Olivier de Sardan à propos d'une étude sur les projets de développement dans les villages du Niger. L'anthropologue avait soulevé des difficultés à prêcher le bénévolat se heurtant *“aux représentations et aux stratégies des populations qui considèrent que les projets sont des moyens d'enrichissement pour leurs cadres et leurs agents sur les dos des populations, et qui estiment donc que eux aussi doivent avoir “leur part” en indemnités, per-diem ou rétributions directes diverses”* [OLIVIER DE SARDAN J-P. 1999].

5.1.2 Le problème crucial des ressources humaines, de leur qualification et de leurs conditions matérielles de travail

À la suite de la grande phase d'installation des RFU avec le retrait des bailleurs de fonds, et parfois de la structure de maîtrise d'ouvrage déléguée, le personnel des communes va se retrouver être en charge de la gestion au quotidien des bases de données des outils et de leur déploiement. Or, ce que nous allons voir, l'organisation même des ressources humaines au sein de ces communes présente à plusieurs égards des aspects contraignants pour la pérennité et le développement des outils.

En janvier 2003, les nouvelles communes ont hérité du personnel fonctionnaire des ex-collectivités territoriales (sous-préfectures) à partir desquelles l'administration a été décentralisée. Dans ces sous-préfectures, les fonctions étaient essentiellement d'ordre administratif (de commandement). Il n'y avait, ainsi, quasiment pas d'agents avec des compétences techniques et le recours à l'informatique était presque inexistant. Seules les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou avaient bénéficié de l'appui de quelques techniciens de haut niveau du fait de leur statut particulier (circonscriptions urbaines) et des quelques activités qu'elles devaient gérer en plus par rapport aux autres sous-préfectures, notamment, au niveau de la voirie. Par ailleurs, l'Etat, étant soumis aux restrictions budgétaires des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), n'avait pas pu recruter pendant plusieurs années, aussi, le contingent du personnel légué aux nouvelles administrations décentralisées était d'une moyenne d'âge assez élevée [RAFFINOT M. et ROUBAUD F. sous dir. 2001]. Avec la décentralisation, les collectivités municipales ont dû s'organiser avec ce nombreux personnel peu qualifié pour faire face à une administration construite dorénavant autour d'un projet politique et avec différentes prérogatives relevant de champs très techniques (Chapitre 3.1.2.b). Durant les premières années d'autonomie, dans plusieurs communes, la part du budget consacrée au personnel était telle qu'il a été difficile de faire valider des budgets de fonctionnement proposant le recrutement d'agents avec certains profils spécifiques. Il a été aussi recouru massivement au personnel de statut contractuel.

a) Des cadres techniciens municipaux surchargés et volatils

Le développement de Registre Foncier Urbain au sein des collectivités locales, comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 4 (Chapitre 4.2.1.b) nécessite la disponibilité locale de

compétences de personnels techniques de conception de haut niveau. Ces agents vont être les interlocuteurs des bailleurs de fonds lors du montage des projets de financement et leurs expertises techniques vont permettre d'identifier au mieux les besoins et les capacités locales d'accueil dans les administrations. Leur expertise sera également très importante pour tout ce qui va toucher à la réorganisation technique et fonctionnelle des services en charge des outils et les études prospectives sur leurs usages et leurs développements, par exemple, à d'autres secteurs de la maîtrise d'ouvrage communal.

Les cadres techniciens dans les communes au Bénin relèvent de deux principaux statuts.

- La première catégorie concerne des agents « détachés » de l'Etat mis à la disposition des communes. Cette mise à disposition de personnel rentre dans le cadre de l'appui de l'Etat aux collectivités locales.

M-M, Directeur de la prospective et du développement municipal de la commune de Cotonou, est un statisticien du Ministère du Plan.

E-D, Chef service chargé du développement et de la coopération à la mairie de Sémé-Podji, est un agent du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Il s'agit de personnel qui émarge au Budget national. Ces détachements sont donc réversibles.

- La deuxième catégorie de personnel provient de recrutement par les mairies mêmes. L'article 80 de la loi n°97-029 du 15 janvier portant organisation des communes en République du Bénin stipule en effet que le recrutement des agents communaux est du ressort et de la responsabilité de son administration : « *Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi.* » [Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, République du Bénin, septembre 2002, page 80]. Ce type de personnel dépend du budget de la commune. Ce mode de recrutement rend, de ce fait, ces types de personnel beaucoup plus sujets aux aspects de clientélisme divers (« *phénomène de solidarité factionnelle, de patronage, de lien d'affiliation, de préférence partisane* » [OLIVIER DE SARDAN J-P. 2004]).

Sur la base documentaire d'une quinzaine de curriculum vitae et d'un travail d'observation et d'entretien, nous avons pu appréhender les profils de ces personnels d'encadrement de haut niveau présents au sein des administrations communales et être, ainsi, en mesure de dégager quelques traits communs de parcours et de personnalités.

- Ces personnels présentent souvent des expériences professionnelles antérieures de responsabilités dans des projets financés par des coopérations étrangères en tant que consultant indépendant ou chargé de mission. La lecture du curriculum vitae de T-V, Directeur des Affaires Générales du Développement et de la Coopération à Porto-Novo fait apparaître, par exemple, 8 années d'expérience professionnelle à l'étranger en tant que socio-économiste pour des projets de la Banque mondiale, du PNUD et des Nations Unis.

- Ces personnels sont souvent aguerris aux procédures et aux discours des différents bailleurs de fonds parce qu'ils sont généralement identifiés comme les « points focaux » des projets de

développement menés au sein des mairies. Ils ont souvent effectué des séjours à l'étranger au cours de leur formation initiale pour l'obtention de diplômes de deuxième ou de troisième cycle universitaire en Europe, en Amérique du Nord ou dans un autre pays de l'Afrique de l'Ouest.

- Ces personnels sont souvent des sympathisants ou militants politiques, dont les affinités sont affichées plus ou moins ouvertement selon les personnalités : carte de membre du parti, participation à des meetings aux côtés des élus, représentation d'un parti dans une instance nationale.

M-M, directeur au sein de la mairie de Cotonou, était le représentant du parti *la Renaissance du Bénin* (RB) au sein de la CENA (Commission Électorale Nationale Autonome) pendant les élections législatives et municipales de 2007 et 2008.

FA-H, chef service des services techniques à la Mairie de Sémé-Podji, raconte facilement qu'il a été recruté personnellement par le Maire : « *Je m'occupais des services techniques de la petite commune d'Adja-Ouéré. J'ai rencontré le Maire lors d'une de ses visites dans cette commune. Il a été impressionné par mes compétences. Il a négocié avec mon ancien maire pour me débaucher et m'a fait de belles propositions pour que je l'appuie dans sa mission à Sémé-Podji.* »

Cette affinité avec les responsables politiques leur permet de bénéficier d'une assez grande marge de manœuvre dans leurs activités et du soutien des élus dans leurs propositions de réforme. Mais cette affinité peut également jouer en leur défaveur notamment lors du changement de majorité au conseil municipal. Ils peuvent alors subir plus de difficultés dans l'exécution de leur travail avec moins de matériels et de personnels mis à leur disposition. Dans les discours des techniciens les plus qualifiés, il n'est pas rare d'entendre que leur mission au sein de la mairie est passagère, ne s'inscrit pas dans un plan de carrière dans l'administration communale et qu'il s'agit d'un tremplin pour intégrer plus tard de grandes institutions internationales sur la base d'un carnet d'adresse à la fois au Bénin et à l'étranger qu'ils auront pu se constituer par cette expérience. Notre côtoiement de ces cadres techniques nous a permis aussi d'identifier des agents qui se sont « auto-missionnés » pour accompagner un élu dans son mandat électoral.

A la suite de notre intervention sur une longue période dans les communes béninoises (2003 – 2011), nous avons pu remarquer sur la base des différentes caractéristiques relatives des profils des cadres supérieurs, d'une manière générale, une importante volatilité de ces groupes de personnels municipaux dans les administrations communales.

Dans le déroulement de leurs activités au quotidien, les personnels cadres rencontrent plusieurs difficultés. Celles-ci ont pour effet d'affaiblir l'impact de leurs interventions dans les mairies.

Pour les travaux du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo), à l'initiative du Secrétaire Général de la Mairie de Sémé-Podji, un questionnaire a été passé en 2007 auprès des agents municipaux pour connaître les difficultés que ces derniers ressentent dans l'exécution de leurs tâches. À travers cette initiative du Secrétaire Général, il s'agissait d'évaluer les besoins en matière de formation et de matériel pouvant être financés par les appuis de l'AFD. D'après les résultats de ce questionnaire et d'entretiens, il ressort que les

cadres techniciens sont gênés dans leurs fonctions au sein des mairies par le manque de collaborateurs de certain niveau et par des aspects relatifs à leur traitement salarial.

Le manque de collaborateurs dotés de certaines compétences techniques pouvant les épauler dans leur travail est la difficulté rencontrée par les cadres supérieurs qu'ils mettent généralement le plus en avant. Les structurations par catégorie de niveau d'encadrement des personnels municipaux tendent à bien illustrer cette difficulté rencontrée. Nous pouvons observer, dans le tableau ci-dessous présentant les organisations des catégories professionnelles des mairies de Cotonou, Porto-Novo et Sémé-Podji en 2007, la faible proportion de personnel de catégorie A et B parmi l'effectif total des agents municipaux révélant ainsi un faible taux d'encadrement général au sein de ces communes (nombre de cadre A et B par rapport aux personnels de catégorie C, D et E).

Tableau 21 : Répartition par catégorie professionnelle du personnel municipal de quelques mairies du Sud-Bénin

Commune	Cotonou		Porto-Novo		Sémé-Podji	
Catégorie	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel
A	85	8,6	16	5,7	14	11,9
B	139	14,1	26	9,3	10	8,5
C	131	13,3	39	13,9	17	14,4
D	454	46,1	136	48,6	65	55,1
E	176	17,9	63	22,5	12	10,2
Total	985	100	280	100	118	100

Source : Directions communales des ressources humaines de Cotonou, Porto-Novo, Sémé-Podji 2007.

Pour remédier aux carences en ressources humaines qualifiées, en dépit du recrutement massif difficile dans le contexte économique des communes, le renforcement des compétences locales s'est inscrit comme une des priorités de nombreux programmes d'aide au développement municipal en Afrique et particulièrement au Bénin.

La revue *La Territoriale* (bulletin trimestriel d'information sur la décentralisation diffusé par le ministère en charge des politiques de décentralisation et soutenu par plusieurs bailleurs de fonds actifs au Bénin dont en première ligne la Coopération technique allemande) a publié un numéro en 2006 au titre plus qu'évocateur sur l'aspect crucial des ressources humaines disponibles dans les collectivités locales : « *Gestion des ressources humaines au niveau communal, le nœud gordien du développement à la base* » [Référence Internet Ministère de la décentralisation – revue *La Territoriale*, numéro 5, deuxième trimestre 2006]. Ces préoccupations sont, autre autres, celles de l'*Association Internationale des Maires Francophones* (AIMF) qui a axé une grande partie de ses appuis sur des projets de plans de formation et de voyages d'études pour les élus et les cadres locaux [Référence Internet AIMF]. A Porto-Novo, par exemple, l'association à vocation internationale a été à l'origine du financement en 2006 de la formation d'une dizaine d'agents de la mairie à la géomatique et l'aide à la décision (Chapitre 2.1.1.a).

Le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) a défini la formation des personnels locaux un domaine d'intervention spécial à travers son programme *Ressources humaines des collectivités locales* (REHCOL – Chapitre 3.1.1.b) auquel le Directeur des Services Techniques de la ville de Cotonou, entre autres cadres locaux béninois, a été un des premiers grands bénéficiaires en Afrique de l'Ouest [Institutions et Développement 2007 page 60].

Les bailleurs de fonds bilatéraux sont également nombreux à avoir identifié le renforcement des compétences locales comme un domaine de financement privilégié avec par exemple pour l'Agence Française de Développement (AFD) l'édification du *Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires* (CEFEB). Cette institution organise chaque année des formations et des stages à l'endroit des techniciens municipaux africains [Référence Internet CEFEB]. Avec les appuis financiers de l'AFD, le chef service des services techniques de la mairie de Sémé-Podji a participé, par exemple, à une formation d'une quinzaine de jours intitulée « *Pilotage des collectivités locales – les outils de planification urbaine* » en octobre 2010 à Marseille.

Au niveau de la *Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO), nous pouvons également identifier l'organisation du *Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion* (CESAG) situé à Dakar. Cet organisme se veut un établissement panafricain d'appui au renforcement des gestions des cadres techniques administratifs de la sous-région [Référence Internet CESAG].

A l'échelle du Bénin, avec la perspective de la décentralisation, les bailleurs de fonds actifs dans le pays ont très tôt défini des actions dans le renforcement des compétences professionnelles des administrations locales. Nous pouvons notamment citer l'appui au déploiement de la *Maison des Collectivités Locales* (MCL – Chapitre 3.1.1.a) avec le *Projet tripartite d'appui à la décentralisation et la déconcentration* financés par les coopérations allemande et française (PTDD). Plus récemment, les appuis de l'Union européenne à travers le *Programme d'appui aux collectivités territoriales* (PACTE – Chapitre 3.1.1.c) ont permis aussi le déroulement de nombreux plans de formations dans les communes ainsi que la publication en 2009 d'un guide méthodologique sur la gestion du personnel communal [Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire et Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales 2009].

Cet aspect des ressources humaines au sein des communes et leurs capacités d'intervention représente également un centre d'intérêt du Gouvernement national. L'Etat béninois s'est doté, en 2005, d'une *Politique nationale de Gestion des ressources humaines des communes* (Décret n°2005-746 du 30 novembre 2005 – [Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire 2005]).

Face à la faiblesse des agents d'encadrement intermédiaire, les cadres municipaux de haut niveau sont particulièrement surchargés et peu disponibles pour se consacrer aux tâches pour lesquelles ils ont été normalement mis à disposition des mairies ou recrutés. Cette faible disponibilité générale est aussi imputable à l'intensité des sollicitations dont ils font l'objet (car ils sont peu nombreux) dans l'ensemble des activités de la mairie. Leur expertise est demandée par différentes commissions municipales. Ils sont les premières personnes ressources lors des missions des consultants nationaux et internationaux pour des études et audits divers relatifs à la gestion technique de la commune. Par leurs connaissances fines de

certaines problématiques municipales, ils sont souvent en déplacement pour participer à des colloques thématiques au Bénin ou à l'étranger et pour accompagner les élus dans des démarches de prospection auprès de bailleurs de fonds étrangers et concrétiser des accords de coopération décentralisée.

Une autre difficulté exprimée par les cadres de haut niveau dans le déroulement de leur activité, comme annoncé plus haut, est relatif à leur traitement salarial par les administrations communales. Le salaire (ou seulement les primes s'ils sont fonctionnaires de l'Etat) qu'ils touchent par rapport à leur activité dans les mairies est, en effet, plafonné selon une grille administrative (Tableau 22 ci-dessous). De ce fait, ils exercent très souvent d'autres activités en parallèle de leur emploi dans les mairies pour leur garantir une rémunération finale qui corresponde à leur statut social de cadre supérieur. Ces activités secondaires les détournent un temps soit peu de leur pleine concentration et disponibilité pour les travaux des mairies.

Tableau 22 : Salaires moyens mensuels des agents communaux de la mairie de Cotonou par grade d'encadrement en 2012

Catégorie	Salaire de base	Part patronale	Incidence financière pour le budget de Mairie
A (moyenne sur 8 dossiers)	215 089 FCFA (328 euros)	35 275 FCFA (54 euros)	250 363 FCFA (382 euros)
B (moyenne sur 5 dossiers)	154 094 FCFA (235 euros)	25 271 FCFA (39 euros)	179 365 FCFA (274 euros)
C (moyenne sur 13 dossiers)	109 527 FCFA (167 euros)	17 962 FCFA (27 euros)	127 489 FCFA (195 euros)
D (moyenne sur 91 dossiers)	86 210 FCFA (132 euros)	14 138 FCFA (22 euros)	100 349 FCFA (153 euros)
E (moyenne sur 34 dossiers)	66 116 FCFA (101 euros)	10 843 FCFA (17 euros)	76 959 FCFA (117 euros)

Source : Direction des Ressources Humaines de la Mairie de Cotonou, 2012.

Certains de ces cadres sont, par exemple, consultants de façon plus ou moins occasionnelle, d'autres dispensent des cours dans des centres de formation ou à l'université.

M-K, Directeur de la prospective et du développement municipal à Cotonou, est un intervenant régulier dans un institut de formation privé de la place.

A-M, Directeur des affaires économiques et financières de Cotonou, est cogérant d'un bureau de consultants dans le domaine du conseil et des finances locales.

FA-H, Chef service des services techniques à la mairie de Sémé-Podji, manage également une entreprise de travaux de bâtiment pour laquelle il suit les chantiers sur le terrain.

S-V, Chef du service de la prospective, du développement et de la coopération, et des relations internationales auprès de la mairie de Porto-Novo est directeur, en parallèle de ses activités à la mairie, d'un bureau de formation et de conseil en développement ainsi que journaliste.

H-H, Directeur de la maison du patrimoine et du tourisme de Porto-Novo qui dépend de la mairie, est aussi maître assistant sur le campus universitaire d'Abomey-Calavi et,

régulièrement, commissaire en tant que docteur en Histoire de l'art pour des expositions artistiques.

M-A, Chef Cellule RFU de la commune de Cotonou, est également consultant de façon occasionnelle auprès de la SERHAU-SA dans des projets d'installation de l'outil RFU dans d'autres communes du Bénin. Il a par exemple appuyé les travaux de formation du personnel d'enquête pour l'installation de l'outil RFU à Sémé-Podji.

Par la concentration sur leur territoire des grands centres d'activités et de décision du Bénin, les mairies de la région du sud-est (Cotonou, Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Porto-Novo) sont les plus attrayantes pour l'intervention de ces cadres municipaux de haut niveau par rapport aux autres communes du pays. Ces derniers peuvent, par la proximité géographique de nombreux bureaux d'études et des centres de formation, trouver plus facilement une seconde activité de complément de revenu.

b) Les responsables des outils RFU : du personnel confronté au manque de collaborateurs qualifiés

Les responsables des services en charge de la gestion des RFU devraient présenter, comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 4 (Chapitre 4.2.1.b), des profils très axés sur des compétences techniques (informatique, cartographie, organisation et gestion d'enquête). Par l'ampleur des financements extérieurs dans les outils, on pourrait penser, par ailleurs, que certains contrôles des bailleurs de fonds s'exercent au niveau de leur recrutement. D'après nos observations personnelles et d'entretiens effectués auprès de la quasi-totalité des chefs cellule RFU, nous n'avons pas vraiment pu mettre en évidence ce cas de figure. Lors de l'installation des cellules RFU dans les communes périurbaines de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi en 2006, les mairies avaient seulement présenté pour avis quelques profils potentiels à l'assistant technique français du projet de financement en tant qu'expert en gestion urbaine et décentralisation. Les remarques de celui-ci n'ont pas constitué, du moins officiellement, les motivations principales du choix des personnes retenues comme responsable de l'outil. Le recrutement de ce personnel n'a fait nullement ici l'objet d'une demande d'avis de non objection auprès du bailleur de fonds comme c'était le cas pour toutes autres activités nécessitant une amputation de l'enveloppe budgétaire du projet. Notons également que pour ces deux communes, il n'a pas été entrepris d'embauche spéciale de nouveaux agents. Nous avons juste assisté à un redéploiement d'affectation au sein du personnel municipal existant.

A Sémé-Podji, le chef cellule occupait précédemment un poste de chef service au sein de la direction technique chargée des affaires foncières et domaniales. A Abomey-Calavi, la chef cellule RFU nommée travaillait auparavant à la direction des affaires sociales et économiques. Elle avait également été secrétaire d'arrondissement pendant plusieurs années.

En 2010, les chefs des cellules RFU des communes de la région urbaine étudiée avaient toutes à leur tête un chef de service avec un profil de cadre technicien supérieur de catégorie A ou B. *A Cotonou, le Chef Cellule RFU est diplômé en Administration des Services Publics de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université Nationale d'Abomey-Calavi.*

A Porto-Novo, le responsable du service RFU possède un diplôme d'Inspecteur des Impôts délivré par l'Université d'Abomey-Calavi.

L'agent municipal en charge de l'outil RFU d'Abomey-Calavi a une maîtrise de Géographie de l'Université d'Abomey-Calavi. Elle détient, également, un certificat d'étude de spécialisation en développement local de l'Université de Genève (Suisse).

Le chef Cellule RFU de Sémé-Podji est un diplômé en Gestion urbaine de l'Ecole panafricaine d'Architecture et d'Urbanisme de Lomé (EAMAU – Chapitre 2.1.2.b).

A la suite d'observations des activités menées au sein des services en charge du RFU sur une longue période, nous avons pu relever que la principale difficulté des responsables du RFU dans leurs activités, tout comme les autres cadres des mairies, portait sur le manque de collaborateurs sur lequel ils pouvaient en toute sûreté déléguer certaines tâches courantes. Excepté à Porto-Novo, dans la région du sud-est Bénin, les services en charge de l'outil informatique ne comptaient, en 2010, qu'un seul agent municipal avec un statut de catégorie A ou B.

A Cotonou, tout le volet de la gestion de la cartographie du Système d'Information Géographique était confié à un seul agent. Une deuxième personne était censée l'appuyer selon l'organigramme officiel du service. Dans les faits, cette personne n'occupait pas son poste même si elle est restée, durant plusieurs années, toujours rémunérée par la mairie. Pour le seul agent qui animait le SIG et ses mises à jour, son plus haut diplôme académique était un BEPC. Il avait effectué une formation professionnelle dans le secteur du transit et du magasinage.

A Abomey-Calavi, les activités de cartographie et de mise à jour des bases de données étaient effectuées par un unique agent qui avait comme seule expérience professionnelle, avant son intégration dans le service RFU, celle de chauffeur de véhicule administratif.

Pour Sémé-Podji, jusqu'en 2010, il n'y avait qu'un seul agent en charge de la gestion et du développement de l'outil RFU. Il y a eu de la part de la mairie, une affectation de deux agents supplémentaires qui a eu lieu deux mois seulement avant la fin d'exécution du projet financé par l'Agence Française de Développement.

c) Les risques du recours au personnel contractuel et le dégagement de moyens de fonctionnement souvent insuffisant par rapport aux besoins des activités

Faute d'importantes capacités de financement propre, le recours au statut de contractuel a été la modalité privilégiée d'embauche de nouveaux personnels dans les communes au début de leur organisation en 2003. En 2008, dans la mairie d'Abomey-Calavi, nous avons pu estimer, à partir d'un travail sur la mise en place d'un plan de formation du personnel au sein du *Projet d'Appui à Agglomération de Cotonou*, qu'environ 40% des agents travaillaient avec un contrat à durée déterminé (CDD). La mairie entamait juste à cette date une procédure d'intégration officielle progressive au sein de l'administration des premiers agents recrutés au début de la décentralisation pour leur donner un statut de personnel municipal permanent.

A la suite de nos observations des activités au sein des mairies, nous avons pu remarquer que le recours massif au contrat à durée déterminé était à l'origine de plusieurs fragilités pour la pérennité du Registre Foncier Urbain. A titre d'illustration, E-K, agent de la cellule RFU

d'Abomey-Calavi en charge de tous les travaux cartographiques, travaillait jusqu'en 2009 sous un statut de contractuel que la mairie lui renouvelait chaque année depuis 2004. A la différence des agents permanents, ce statut ne lui permettait pas de bénéficier des formations organisées au sein de la mairie. Ce statut le soumettait également, à chaque début d'année, à une grande incertitude (et beaucoup de stress) sur la reconduction ou pas de son contrat de travail. Le statut précaire de E-K faisait planer un risque très important sur les activités de son service : celui d'être amputé d'un agent qui avait été formé sur le tas pendant les trois années d'exécution du projet financé par l'Agence Française de Développement et qui était, par ailleurs, une des seules personnes maîtrisant bien l'ensemble des bases de données de l'outil informatique.

Parmi les réponses de l'enquête passée au sein du personnel de la mairie de Sémé-Podji à l'initiative de son Secrétaire Général sur les difficultés rencontrées dans le travail (Cf. supra), l'aspect des conditions matérielles a constitué une revendication quasi-unanime pour toutes les catégories d'agents. Ces conditions de travail difficiles soulevées portaient, dans le détail, sur l'exiguïté des locaux, les problèmes de courant électrique, le manque de mobilier ainsi que des considérations relatives à la chaleur à l'intérieur des bâtiments.

Planche photographique 14 : Illustrations des conditions de travail difficiles dans les mairies



1-

2-

1- Service des archives : manque d'armoire de rangement (maire de Sémé-Podji 2007). 2- Service de l'état civil : le bureau sert également de cantine (mairie de Sémé-Podji 2007). (Clichés Bellebon C.)

Dans la gestion quotidienne du Registre Foncier Urbain, en 2010, ces difficiles conditions de travail étaient perceptibles à plusieurs niveaux selon les communes.

- A Cotonou, le service municipal en charge du RFU était intégré, sur un plan administratif, dans la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF). Les bureaux abritant l'outil n'étaient cependant pas situés dans les locaux de cette direction technique mais dans une mairie d'arrondissement dans la zone résidentielle d'Akpapa. Ces bureaux ne bénéficiaient pas du réseau Internet de la mairie centrale, ni d'une ligne téléphonique, ni même d'un groupe électrogène pouvant parer aux nombreuses coupures de courant électrique particulièrement vives dans cette partie est de la ville.

- Le service municipal en charge de l'outil RFU de Porto-Novo faisait également partie en 2010, sur un plan administratif, de la direction municipale des affaires financières. La Cellule

RFU était hébergée dans les locaux même de cette direction municipale située dans l'enceinte des services administratifs de la mairie. Cette situation lui permettait de bénéficier des avantages de l'ensemble des équipements de communication de la mairie centrale. La difficulté principale pour les agents du service du RFU dans le déroulement de leurs activités résidait dans l'exiguïté extrême de leurs locaux. Deux pièces chacune d'une superficie de moins de 10m² étaient dédiées aux activités de ce service.

- A Abomey-Calavi, le service en charge du RFU se trouvait sous la responsabilité hiérarchique directe du secrétariat général. Les bureaux de la cellule RFU étaient, en revanche, situés dans une annexe à environ 500 mètres de la mairie centrale où elle constituait le seul service de la mairie. Les locaux, constitués de deux pièces spacieuses et d'un magasin, offraient des conditions de travail propices aux différentes activités du service: étalement des plans et des cartes, grandes capacités de stockage, salle de réunion pouvant accueillir une vingtaine de personnes. Mais les agents du service souffraient de l'éloignement géographique de leurs bureaux de la mairie centrale avec un sentiment de mise à l'écart dans les activités de la mairie (retard dans la transmission des courriers, absence d'invitation à certaines réunions). Les locaux abritant l'outil RFU n'étaient pas dotés de ligne téléphonique ni de groupe électrogène. L'accès à Internet s'effectuait à partir de l'approvisionnement de cartes prépayées à travers lesquelles le débit de connexion était à la fois faible et très aléatoire.

- A Sémé-Podji, la cellule du RFU dépendait hiérarchiquement du service municipal en charge des travaux techniques. Son bureau, de moins de 6m², se trouvait, jusqu'en 2010, dans les mêmes locaux et le même couloir que ce service technique, dans l'enceinte de la mairie centrale. Il bénéficiait donc d'un bon accès à Internet et de l'ensemble des moyens de communication de la mairie. Deux agents du service sur trois travaillaient sur des machines installées dans la salle de réunion de la mairie à cause de l'engorgement de l'unique bureau dédié aux activités du RFU. Cette situation rendait difficile les conditions de concentration de ces deux agents qui subissaient de nombreux dérangements tout au long de la journée.

Une simple observation sur le terrain des activités des services en charge de la gestion du RFU montre que ces derniers sont confrontés à différentes difficultés d'ordre matériel à l'identique des autres services municipaux. Les difficultés soulevées portent en particulier sur l'entretien des locaux et des matériels roulants et informatiques (Illustration planche photographique ci-après). Dans les communes dotées récemment de l'outil (qui ont donc du matériel plus récent), notre expérience de travail au sein des communes nous a permis de mettre en avant des problèmes récurrents de mise à disposition de consommables. Pour Abomey-Calavi et Sémé-Podji, bien que le projet de l'Agence Française de Développement ait pu permettre l'acquisition de véhicules tout terrain neufs, entre 2007 et 2010 les travaux de terrain étaient souvent reportés à cause de non-approvisionnement en carburant. L'absence de groupe électrogène était aussi à l'origine de l'annulation de très nombreuses séances de travail.

Planche photographique 15 : Illustrations des difficultés rencontrées dans l'entretien des équipements et des matériels dans le déroulement des activités des services RFU



1-



2-

1- Travaux de terrain et panne mécanique du véhicule. Séance de travail de repérage prévue ajournée (Quartier Afacodji - Cotonou 2010). 2- Les fiches d'enquêtes sont déposées à même le sol faute de l'investissement dans des armoires de rangement. Documents qui s'abîment prématurément (Cellule RFU de Cotonou). (Clichés Charles-Dominé J.)

Pour ces questions de maintenance, de renouvellement des équipements et de mise à disposition de consommables, les premiers projets de RFU dans les années 1990 avaient prévu que leurs coûts soient pris en charge par les communes dans le cadre de protocoles d'accord annuels avec les services des Impôts (responsable de l'aspect fiscal de l'outil) en inscrivant leurs dépenses dans les différents chapitres du budget local des communes. L'ordre de grandeur de ces coûts avait été estimé pour les grands centres urbains à 10% des recettes fiscales. Dans cette enveloppe, il était prévu d'inclure l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement y compris les travaux de mise à jour de la cartographie et les prestations des sous-traitants ainsi que le coût d'intervention des personnels occasionnels et le renouvellement des équipements (moyens de transport et informatique). Pour les dispositifs mis en place dans les petites communes (hors statut particulier), les études prospectives menées par René Périer (Chapitre 3.2) envisageaient que la part du budget qui devait être consacrée à la maintenance du RFU pouvait être plus importante que dans les grandes villes et atteindre jusqu'à un tiers des recettes fiscales.

Dans la pratique, aucun système d'autofinancement du RFU par prélèvement à la source sur les recettes fiscales n'a été établi ni dans les grandes villes ni dans les plus petites. A Cotonou et Porto-Novo, un prélèvement de 10% est bien effectué sur la totalité des recettes de la fiscalité locale dont 30% doit aller à l'achat des consommables, les dépenses de renouvellement et de maintenance du matériel informatique du dispositif RFU (arrêté 138/MF/DGTCP/RGF/ST du 5 septembre 1995 - Chapitre 4.2.2.b). Cependant ce montant n'est utilisé que par les services des Impôts. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du service municipal en charge de l'outil RFU sont inscrites au budget municipal au titre d'une ligne identique à l'ensemble des autres services de la commune (Document 21 – exemple Porto-Novo). Cette ligne de financement dépend donc d'une décision au sein du conseil communal et d'une validation par ses instances de tutelle (préfecture). Dans les petites communes de la région du sud-Bénin, c'est le même processus de financement qui a été adopté.

Document 22 : Evolution du budget de fonctionnement du service RFU de Porto-Novo entre 2008 et 2012

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Emission fiscalité locale*	630 015 000	695 020 000	697 000 000	676 503 946	875 522 000
Budget de fonctionnement du service alloué – prévision*	0	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Budget de fonctionnement dépensé – réalisation*	0	0	4 000 000	1 100 000	500 000
Budget fournitures pour enquêtes et distribution des avis d'imposition – prévision*	40 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000
Budget fournitures pour enquêtes et distribution des avis d'imposition – réalisation*	20 058 000	20 940 000	20 855 000	21 080 000	20 490 000

* Données en FCFA

Source : Service du Registre Foncier Urbain de Porto-Novo, 2012.

Du fait de ce mécanisme de financement adopté, nous avons affaire, selon les communes, au sein des services municipaux des Registres Fonciers Urbains des moyens de capacité d'intervention plus ou moins confortables. A titre d'illustration, en septembre 2012, le service municipal en charge de l'outil RFU dans la commune de Sémé-Podji a pu obtenir, sur le budget de la mairie, le renouvellement total de son parc informatique qui avait été acquis avec les appuis du projet PAACo en 2007. A la même date, la commune d'Abomey-Calavi, qui avait été dotée de matériel neuf à la même période que Sémé-Podji, n'avait pas engagé de telles actions à l'endroit de son service RFU.

5.2 Représentations sociales des outils par les acteurs locaux, d'autres enjeux pour l'information numérique locale

Cette deuxième partie de chapitre s'intéresse aux modes d'appropriation des outils de l'information géographique par les responsables locaux de l'aménagement et par les habitants. Le questionnement qui est sous-tendu est : Les projets d'installation des outils de la géomatique sont-ils appréhendés par les acteurs des territoires dans la même ligne que les objectifs envisagés par les projets des bailleurs de fonds ? Deux hypothèses sont ici émises. Les appropriations locales des outils ont des répercussions sur les effets des outils installés. En parallèle des utilisations officielles des outils, d'autres formes d'usages se ramifient. Comme le suggère J-P. Olivier de Sardan, nous pensons que les évolutions des projets de développement ne se résument pas une alternative adoption/rejet des propositions d'innovations. « *Il y a en effet toute une série d'effets sociaux et économiques induits, non attendus, indirects* » [OLIVIER DE SARDAN J-P. 1999]. E. Dorier et C. Meynet, à partir d'une observation critique de la gestion de l'assainissement dans les villes de Porto-Novo et Mopti (Mali), ont parlé de « *processus astucieux de dérivation temporaire des mécanismes instaurés* » [DORIER-APPRILL E. et MEYNET C. 2005].

5.2.1 Du côté des instances communales, des appropriations à différents degrés

Questionner les modalités d'appropriation des outils de la géomatique avec un module fiscal amène à s'intéresser aux réflexions respectives de S. Roche et G. Blundo. Les travaux du premier auteur ont porté sur les approches sociales des outils de l'information géographique [ROCHE S. 1998]. A la suite d'observations menées en France et au Québec, ce Géographe a montré qu'il existe différents degrés de perception des technologies de l'information géographique chez les responsables de l'aménagement municipal (techniciens, professionnels aménagistes et élus décideurs). Il a relevé 5 principales variables qui conditionnent le niveau de perception des bénéfices des usages des outils par les acteurs avec des effets sur l'adoption ou au contraire le rejet de ces outils : i) perceptions des fonctions du territoire, ii) perceptions du rôle des activités d'aménagement, iii) perceptions du rôle et de l'utilité des technologies de l'information géographiques, iv) perceptions de la qualité de l'information géographique et v) types d'utilisation des TIG en aménagement. G. Blundo, dans un travail d'observation de terrain sur la fiscalité locale dans une petite ville du Sénégal, n'hésite pas à souligner les impacts de la corruption au quotidien *“les difficultés rencontrées par la collecte des taxes ne sont pas seulement issues d'une faible légitimité des gouvernements locaux mais également d'un mode de gouvernance alliant clientélisme politique, privatisation informelle de l'extraction fiscale et petite corruption banalisée”* [BLUNDO G. 2006].

Dans l'installation des Registres Fonciers Urbains et leur gestion quotidienne retrouve-t-on ces différentes formes d'appropriation exprimées sur d'autres terrains avec des outils aux finalités à peu près semblables ? Dans la situation locale béninoise, les considérations ainsi que les avantages tirés, à un niveau collectif ou personnel, sont-ils si catégoriques et unilatéraux ?

L'étude des discours officiels des équipes municipales à propos de leurs prérogatives de prospective locale permet de révéler la mention récurrente du recours au dispositif RFU comme un moyen efficace en vue du développement révélant, ainsi, une certaine forme d'appropriation locale des outils et de leurs applications pour les responsables locaux. Ces considérations singulières de l'outil sont exprimées par les édiles locaux lors d'entretiens dans la presse et dans les médias en général lorsqu'on les interroge sur leur vision du développement pour leur localité et sur les moyens techniques de l'atteindre.

Extrait 29 : Mise en avant du RFU comme outil de développement local par les édiles



Source : Journal La Fraternité numéro 774 du mardi 4 février 2003.

Il est également intéressant de remarquer que, dans la plupart des documents de planification et de prospective à travers les *Plans de Développement Communaux*¹⁰, il est mentionné très souvent le projet de dotation d'un RFU (Extrait 30). Dans ces documents à destination des investisseurs et des bailleurs de fonds, l'outil est appréhendé et présenté comme un moyen tangible d'augmenter les ressources locales de financement pour le renforcement des capacités d'actions de l'administration locale.

Extrait 30 : Mentions de l'outil RFU dans les plans de développement communaux Abomey-Calavi

L'analyse de l'équilibre financier de la commune pour les cinq dernières années montre une capacité de financement de 153.665.948 FCFA soit une moyenne annuelle de 30.733.190 FCFA (voir annexe3) Même si cette capacité de financement paraît élevée par rapport à d'autres communes, elle reste toutefois insuffisante pour faire face aux défis actuels de développement de la commune. Des ressources potentielles existent et sont actuellement sous-exploitées au niveau de la Commune. En effet, la commune d'Abomey-Calavi dispose d'un important gisement fiscal qui sera valorisé. Pour ce faire, il est prévu la dynamisation des opérations de lotissement et l'élaboration d'un registre foncier urbain (RFU) D'après les services des impôts, si le RFU est établi, les recettes communales pourraient s'élever à environ 600.000.000 F CFA par an. Ce qui permettra de couvrir le montant estimé pour la contrepartie locale. Il suffira d'une bonne gouvernance et d'une bonne gestion de ces ressources.

Source : *Plan de Développement Communal d'Abomey-Calavi (2005-2009), version finale, février 2005, pages 47.*

Akpro-Missérété

7- Description sommaire des activités

Les activités à mettre en œuvre dans le cadre du présent projet sont les suivantes :

- ***sensibilisation des populations sur les recettes locales.***
- ***l'installation du Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS)***

Les Registres Fonciers Urbains Simplifiés (RFUS) installées dans les Communes de Nikki, Kouande, ont fait tripler les recettes fiscales de ces localités. Son implantation dans la Commune d'Akpro-Missérété, améliorera sensiblement ses recettes fiscales. Pour ce faire, il conviendra de créer les cadres institutionnel, organisationnel, juridique et d'exécution et puis passer aux phases de son installation.

Source : *Plan de Développement Communal d'Akpro-Missérété (2005-2009), volume 1, rapport général, février 2005, page 108.*

¹⁰ Il s'agit de documents communaux qui ont été élaborés, pour leur première version, dans les années qui ont suivi l'application de la décentralisation. Plusieurs partenaires techniques et financiers au Bénin ont appuyé les communes pour leur dotation notamment l'Union Européenne à travers le projet PRODECOM (Chapitre 3.1). L'objectif de l'élaboration de ces documents est de présenter les différents atouts que présentent les communes à des investisseurs ou à des bailleurs de fonds ainsi que l'énumération de programmes d'action avec l'estimation du coût de leur réalisation. Les PDC sont des documents d'environ 200 pages qui comportent deux parties : une partie « diagnostics » et une partie « projets ».

Avrankou

N°	PROGRAMMES	PROJETS				
		TITRE	OBJECTIF	RESULTATS	ACTIVITES	COUTS (Millions de FCFA)
07	Programme d'appui au développement de l'administration communale et à la promotion de la gouvernance locale	Renforcement des capacités de l'administration locale	Améliorer la capacité d'action de l'administration locale	La capacité d'intervention du personnel de la mairie et des arrondissements est renforcée; La mairie et les arrondissements sont dotés de cadres adéquats de travail	-Recrutement du personnel -Construction des bâtiments administratifs à la mairie et dans les arrondissements -Formation du personnel administratif de la commune	110
		Promotion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)	Améliorer la qualité des prestations de l'administration locale	-L'Etat civil est informatisé -Un logiciel de tenue de l'Etat civil est acquis -Le personnel de la mairie est formé à l'utilisation des logiciels courants	-Acquisition de matériel informatique -Acquisition de logiciel -Formation du personnel Organisation informatique de l'Etat civil	29,5
		Mobilisation des ressources financières de la mairie	Accroître les finances locales de la mairie.	La capacité d'intervention des structures chargées d'améliorer des recettes est renforcée -De nouvelles initiatives de mobilisation des recettes fiscales et non fiscales sont créées	-Installation du Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS) -Construction et équipement des bureaux des recettes auxiliaires des impôts	132

Source : Plan de Développement Communal d'Avrankou, volume 1, rapport général, février 2005, page 125.

L'étape des enquêtes sur le terrain constitue un événement majeur dans l'installation du dispositif RFU puisqu'elle va permettre d'y constituer la base de données foncière, fiscale et urbaine, deuxième grande composante de l'outil de gestion municipale avec la cartographie. Lors de ces enquêtes, sur une période déterminée d'une à plusieurs semaines, des agents recenseurs vont parcourir une grande partie ou l'intégralité du domaine communal. Cette étape des travaux du RFU a des répercussions visibles dans les espaces de vie des localités par les activités de ces agents dans les quartiers qui vont, par ailleurs, interpeler directement la population. Afin que les habitants réservent un bon accueil au personnel recenseur et rendent disponibles certaines informations personnelles, l'étape d'enquête doit être précédée d'une vaste opération de communication pour expliquer les finalités et les enjeux des opérations menées. Nous avons passé en revue au cours du chapitre 4 les différents canaux de communication qui peuvent être utilisés (Document 17).

La mise en perspective des comportements des autorités locales lors de cette étape préliminaire des travaux d'enquête peut constituer un autre moyen d'évaluation des considérations portées sur l'outil RFU par les équipes municipales. Va-t-on assister pour cette activité très importante dans la réussite des travaux à un investissement singulier des autorités communales ? Cette activité de communication va-elle être utilisée à d'autres fins comme la promotion des actions de l'équipe en place ?

Notre participation aux travaux d'installation du RFU dans les communes d'Abomey-Calavi et Sémé-Podji nous a permis d'appréhender à la fois des différences de degré dans la mise à profit des opportunités de communication par les équipes municipales et dans les implications de ces dernières dans les travaux. Pour rappel, dans ces deux communes, l'installation de l'outil RFU a été menée dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage directe. Les travaux étaient ainsi ici supposés produire une plus forte implication des autorités locales que dans les autres projets de RFU qui avaient recouru à une maîtrise d'ouvrage déléguée.

A Sémé-Podji, pour lancer officiellement les enquêtes de terrain, la mairie a organisé deux cérémonies. La première avait comme objectif de rassembler les différents représentants des corps de métiers, élus locaux, représentants des chefferies locales et chefs religieux (prêtre vodoun, pasteur, prêtre, iman) afin de leur adresser un message personnel en tant que personnes influentes auprès des populations. La seconde cérémonie, qui était destinée plus généralement à la population, a eu lieu dans la cour d'une mairie d'arrondissement où un chapiteau avait été monté pour l'occasion. Une troupe de théâtre avait été recrutée pour présenter à la population les enjeux de l'enquête de manière humoristique et communicative. Une centaine de tee-shirt à l'effigie de la mairie et de l'outil RFU avait été imprimée et distribuée à une partie des participants. Cette cérémonie, qui a réuni plusieurs centaines de personnes, a fait l'objet de comptes rendus dans la presse nationale et de reportages dans les journaux télévisés des 4 principales chaînes du pays.

Pour cette même opération de lancement des travaux d'enquête, la commune d'Abomey-Calavi n'a organisé qu'une unique cérémonie qui a eu lieu dans la salle de réunion de la Mairie. Cet événement n'a bénéficié que d'une très légère couverture médiatique dans la presse écrite locale.

Les différentes manifestations d'implication et d'appropriation par les équipes municipales des enjeux de l'enquête de terrain pour la réussite des travaux du RFU sont également perceptibles dans les messages diffusés par les campagnes d'affichage dans les quartiers. Dans les illustrations de la planche photographique 19, dans le cas de Sémé-Podji, nous pouvons mettre en avant la sollicitation du devoir citoyen ainsi que l'appel à œuvrer pour le bien collectif avec l'emploi du « nous » fédérateur. Ce qui n'est pas le cas dans le message diffusé à Abomey-Calavi. La partie prenante du projet par la mairie n'est pas explicite (absence de logo) et nulle mention n'est faite des objectifs des travaux pour le développement économique et social du territoire.

Planche photographique 16 : Fortes implications de l'équipe municipale de Sémé-Podji dans la campagne de communication préliminaire au lancement des enquêtes RFU



1. Prise de paroles du Maire entouré de ses adjoints et d'une partie de ses conseillers. 2. Discours en faveur de l'outil RFU relayé par le Chef d'arrondissement d'Ekpè. Sémé-Podji 2010. (Clichés Charles-Dominé J.)

Planche photographique 17 : Diversité des messages diffusés par les communes pour promouvoir les travaux du RFU et susciter la participation des populations



Sémé-Podji

« Citoyenne, citoyen, apporte ta pierre à l'édification de Sémé-Podji en réservant un bon accueil dans le cadre du projet d'élaboration du registre foncier urbain (RFU). » (Sémé-Podji 2010)



Sémé-Podji

« Pour le développement de notre commune, participons tous à l'élaboration du Registre Foncier Urbain (RFU). » (Sémé-Podji 2010)



Abomey-Calavi

« Le Registre Foncier Urbain, la commune d'Abomey-Calavi est désormais une réalité. Acceptez les agents enquêteurs chez vous en leur fournissant des informations sûres. » (Abomey-Calavi 2010) (Clichés Charles-Dominé J.)

5.2.2 Considérations habitantes, des enjeux pour le « donnant à voir »

La mise en place des Registres Fonciers Urbains et l'intégration progressive de ces outils d'état des lieux conduisent peu à peu à une couverture de l'ensemble du territoire de la région métropolisée du sud-est béninois par une grille d'informations numériques. Cette procédure n'est pas anodine dans le vécu territorial des habitants. La mise en œuvre d'outils rationnels comme le RFU ne se fait pas, en effet, sur une terre vierge. On a vu au chapitre 1 que la zone étudiée connaît une très forte pression foncière. Les outils mis en place peuvent donc être appréhendés par les habitants comme prometteurs et sources de stabilité foncière et d'aménagements (viabilisation, implantation des réseaux techniques). Il s'agit, également, d'une région fortement imprégnée par des représentations et pratiques traditionnelles de l'espace largement influencées par le religieux et par des héritages historiques successifs [MONDJANNAGNI A-C. 1977 - BARBIER J.-C. et DORIER-APPRILL E. 2002]. Dans cette approche les travaux menés autour des outils de l'information géographique locale peuvent être litigieux et mal perçus par certains groupes de population... mais ils peuvent aussi être instrumentalisés au service de la défense de leur intérêt ou simplement de leur lisibilité.

a) Une conditionnalité pour la "sécurité foncière"

Dans les argumentaires d'installation des Registres Fonciers Urbains présentés aux habitants, nous retrouvons souvent qu'ils vont permettre une amélioration de la gestion foncière. Les outils se fondent en effet sur un recensement de l'ensemble des propriétaires (présumés) et sur le relevé technique des limites des domaines fonciers. L'assemblage de ces données semble permettre d'éviter, sur un plan administratif, la reconnaissance de propriété de plusieurs personnes sur une même parcelle. Ces outils viseraient également à mieux suivre les évolutions foncières en enregistrant au fur et à mesure les opérations de mutations ainsi que tous les morcellements ou regroupements de parcelle entrepris.

Les travaux cartographiques et leur diffusion menés avec l'installation des outils peuvent revêtir une importance particulière par rapport aux représentations territoriales et aux stratégies foncières et résidentielles des habitants. Le premier enjeu, le plus fort, est celui d'une reconnaissance de fait d'occupations informelles dans un espace. Le document ci-dessous tend à l'illustrer. Il porte sur une petite zone de la partie ouest de la ville de Cotonou qui est considérée comme un vaste domaine d'occupation informelle. Jusqu'en 2002 (actualisation de la carte topographique au 1/50 000) les publications officielles de l'Institut Géographique National (IGN-Bénin) dans cette approche avaient pris soin de matérialiser cette zone de la ville par un espace blanc tel un territoire sans infrastructure et inhabité.

Document 24 : Les différentes formes de représentation cartographique du quartier de Sodjeatinme – Cotonou

Extrait orthophotoplan 1/ 20 000 - IGN-Bénin 2006



Extrait carte plan Cotonou 1/15 000 - IGN-FI - 1997



Extrait carte topographique Cotonou 1/50 000 - IGN-Bénin 2002



Extrait cartographie du Registre Foncier Urbain - 2010



Les plans publiés sur la base du RFU tendent à exprimer une première forme de reconnaissance partielle de ces occupations de la part de l'administration (même si la représentation cartographique opérationnelle ne prétend nullement valider la légitimité de l'occupation). De ce fait, les inventaires géo-localisés de parcelles se présentent aux yeux des habitants comme des outils qui ouvrent une première reconnaissance de leur occupation.

D'après des observations empiriques et des entretiens menés dans plusieurs territoires de la région urbaine de Porto-Novo et Cotonou, nous avons pu remarquer l'importance que les résidents accordent aux travaux de cartographie, et leur souci d'être présents sur le terrain lors des enquêtes et relevés afin de bien figurer dans les bases de données en cours d'élaboration. Etre recensés et identifiés lors de la procédure d'état des lieux constitue un enjeu crucial pour les habitants afin que leur présumée propriété foncière soit bien matérialisée sur les plans. Ils ont généralement conscience qu'un non-enregistrement lors de cette étape ou une mauvaise retranscription des mesures d'un terrain peut avoir comme conséquence la perte ou un endommagement de leur bien par une réduction conséquente de surface. Ces préoccupations des habitants sont particulièrement visibles dans les paysages de la région urbaine par la grande densité de plaques d'information plantées au milieu des domaines fonciers ou clouées sur des bâtis indiquant les noms de son (présumé) propriétaire ainsi que ses moyens de contacts (planche photographique 12 - Chapitre 2.2.2.b)

Rappelons que la procédure de lotissement au Bénin permet l'obtention d'un document produit par l'administration locale qui tend à constituer une première reconnaissance de droit d'occupation sur un terrain avec le permis d'habiter (Chapitre 1.2.2.d). Sur la base de cet acte administratif délivré par la commune l'occupant pourra ensuite engager des procédures

d'obtention de titres fonciers lui donnant un droit de propriété inattaquable (Chapitre 1.2.2.d). Par ailleurs, les outils techniques mis en place contribuent peut-être à accélérer des mutations en cours : états des lieux et plans de lotissement réalisés numériquement et facilement actualisables au rythme des changements dans l'occupation des sols vont, *de facto*, conduire à l'intégration de l'information géographique relative à certaines dynamiques territoriales périurbaines dans un Système d'Information Géographique régional (Chapitre 2.2.2.b – Carte 17) générant des connaissances fines susceptibles d'être mobilisées pour une gestion intégrée [DORIER E. 2004] (Chapitre 6.2.1).

Extrait 31 : Courrier de revendication par rapport à la mise en place de l'outil RFU

<p>REPUBLIQUE DU BENIN</p> <p>COMMUNE DE SEME-PODJI</p> <p>COMITE DE CRISE DU LOTISSEMENT DE PK 09,500 AU PK 12,700 EKPE 08 BP 1737 Cotonou TEL : 95 23 15 64 / 97 21 87 62</p>	<p>Ekpe, le 03 novembre 2009</p> <p>A</p> <p>Monsieur le Maire de la Commune de Sèmè-Podji</p> <p><u>Sèmè-Podji</u></p> <p>Objet : Opposition à la mise en œuvre du RFU dans la zone du PK 09,500 au PK 12,700 Ekpe.</p> <p>Monsieur le Maire,</p> <p>Suite à la notification de procès-verbal de constat en date du 17 juillet 2009 avec sommation de se conformer aux décisions et recommandations prises lors de l'Assemblée Générale des habitants du PK 09,500 au PK 12,700 Ekpe relative aux opérations de lotissement et de recasement de la zone et à la lettre N° 635/MR/DC/SG/DR/SA du 1^{er} octobre 2009 ayant le même objet qui vous ont été adressées respectivement par Maître Armand H. AGOSSOU, Huissier de Justice et le Professeur Albert TEVOEDJRE, Médiateur de la République et prenant acte de votre refus de collaborer, nous avons l'honneur de vous informer que nous marquons notre opposition à la mise en œuvre dans ladite zone du Registre Foncier Urbain (RFU) que vous avez lancé à Agblangandan le 27 octobre 2009.</p> <p>En effet, les parcelles des habitants de cette localité ne pourraient être recensées tant qu'une solution adéquate n'est trouvée aux nombreux litiges domaniaux créés par le mécanisme de recasement mis en place.</p>
---	---

Source : Service des Affaires Foncières et Domaniales de la mairie de Sémé-Podji, 2010.

Par rapport au volet fiscal du Registre Foncier Urbain, un autre aspect, qui est bien connu des habitants, consiste, à travers l'enrôlement, en une forme indirecte de reconnaissance de propriété. Le Code général béninois des Impôts stipule en effet qu'à défaut du propriétaire, le redevable de l'impôt est l'occupant. Les outils mis en place tendent ainsi à recenser et inscrire dans une base de données officielle des contribuables de l'impôt qui ne sont pas reconnus par la loi comme des propriétaires fonciers (puisque'ils n'ont pas de titres fonciers mais des permis d'habiter révocables, des conventions entreprises entre privés ou des occupations régies par le droit coutumier). A Cotonou s'ajoute une autre procédure administrative qui incite encore massivement les occupants à dévoiler en détail leur identité lors des travaux d'enquête sur le terrain. Cette procédure porte sur le fait que pour être légalisée par l'administration, toute transaction foncière doit présenter un « quitus fiscal » certifiant que l'impôt foncier a été payé au cours des quatre dernières années. Lorsque la parcelle est enregistrée au RFU, on a ainsi une présomption de propriété. Les différentes reconnaissances administratives d'opérations foncières vont dépendre de la régularité du paiement des impôts locaux. On retrouve ici l'idée de la fiscalité comme facteur de sécurité foncière.

Enfin, dans quelques situations, en suivant de travaux d'installation de RFU dans plusieurs communes, nous avons pu observer de la part de groupes d'habitants la mise à profit de la période d'enquête pour exprimer certaines revendications au niveau de l'administration locale. Ces manifestations n'ont eu lieu que dans des quartiers ou zones très limitées des communes où s'exprimaient de forts mécontentements par rapport aux impacts et litiges d'une procédure de lotissement et de recasement qui parfois duraient depuis plusieurs années, ou face à des cabinets de géomètres et autorités locales soupçonnés de malversations. Ci-après est présenté un exemple de courrier de contestation contre les travaux de RFU reçu par la mairie de Sémé-Podji en 2009.

b) Résistances d'institutions traditionnelles aux logiques du RFU : le cas de Porto-Novo (Zébou)

Dans le *Programme de Recherche Urbaine pour le Développement* (PRUD), une étude menée sous la direction scientifique de M. Leclerc-Olive et A. Keita, à partir d'un axe sur les impacts de la mise en œuvre des programmes de développement urbain sur le paysage socio-politique local, a concerné le Registre Foncier Urbain au Bénin [LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. 2004]. Ce travail voulait comprendre pourquoi dans le « succès global » de l'outil à Porto-Novo, le quartier ancien de Zébou, occupé par de nombreux descendants de familles royales et princières, a présenté différentes difficultés à son application. Ces difficultés ont porté à la fois sur des aspects techniques et sur les aboutissements dans la collecte de l'impôt foncier. Nous reprenons ici les principaux éléments révélés dans cette étude comme illustration d'une forme singulière de résistance locale aux logiques de l'outil informatique mis en place de façon unilatérale au sein des mairies du sud-est du Bénin.

Pour l'aspect technique du RFU, l'organisation de nombreuses collectivités familiales dans le quartier de Zébou avait fait émerger un questionnement sur les modalités de traitement de ces formes d'habitat traditionnel et collectif. Dans un esprit de rationalisation, il avait été décidé

par les techniciens (SERHAU-SA) d'entreprendre un recensement par unité de logement : chaque ménage paierait alors par rapport à l'espace qu'il occupe.

Dans les travaux de terrain, les collectivités familiales ont refusé catégoriquement cette modalité de recensement par unité de logement. Elles n'étaient pas d'accord pour être dissociées de l'ensemble du groupe de la collectivité qui avait un statut reconnu d'indivision. Par ailleurs, du fait de l'insertion dans les espaces des collectivités familiales de nombreux lieux de culte traditionnel, cette méthodologie ne pouvait rendre compte, selon elles, de la réalité de l'occupation au titre de l'habitat. Les populations ont marqué leur contestation par de fortes résistances, de multiples négociations et des tentatives de demandes d'exceptions.

Pour le paiement de l'impôt foncier, les populations du quartier de Zébou ont également fait preuve de nombreuses rebellions dans l'application du RFU. Les arguments invoqués par les populations pour ne pas payer l'impôt étaient multiples et articulés. La pauvreté des habitants de ce quartier ancien était mise en avant mais il était également fait référence à l'idée que certaines collectivités sont des reliques de la monarchie royale de Porto-Novo qui, à ce titre, doivent être exonérées d'impôts et, enfin, que certains locaux sont à usage cultuel et non d'habitation. Cet esprit réfractaire des populations du quartier de Zébou est appuyé dans l'étude M. Leclerc-Olive et A. Keita par une citation d'un responsable du RFU *« ça ne marche pas bien, les indivis sont des gens qui n'en ont rien à faire. Pas de revenus : ils jettent l'avis quelque part, et nous ne pouvons rien faire »*.

Par le constat des faibles montants et des taux de recouvrement de l'impôt dans ce quartier, les travaux de l'équipe scientifique relatent le sentiment dubitatif et perplexe du responsable de la cellule RFU sur l'intérêt de l'installation de l'outil dans ce quartier de la ville: *« dans les collectivités de ces vieux quartiers, il y a tellement d'indivis, que quand on calcule l'imposition, on se retrouve avec des montants dérisoires : il y a des gens qui occupent des pièces de deux mètres carrés, souvent en terre, ça donne un montant d'impôt de 500 FCFA (mois d'un euro). La question s'est même dès lors posée « d'extraire le vieux Porto-Novo du champ de l'imposition. »*.

Le travail de Leclerc-Olive et A. Keita illustre ici de quelle façon la mise en place d'un dispositif technique et rationnel tel le RFU contribue à réveiller et à légitimer des formes d'organisations traditionnelles qui empruntent à la mémoire et à un passé hérité. La limite du dispositif au RFU par rapport au contexte socio-politique local est assumé par les techniciens de l'outil comme le montrent les propos d'un responsable du RFU retranscrits dans l'étude *« Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail. »*.

c) Recensement des emprises coutumières, vers un acte de patrimonialisation?

Dans la région du sud-Bénin, le développement de l'outil rationnel du Registre Foncier Urbain s'effectue dans un territoire régional fortement imprégné par des représentations culturelles et des pratiques traditionnelles de l'espace et largement influencées par le religieux et plusieurs héritages historiques (Chapitre 1). Nous proposons ici d'appréhender comment ces logiques d'apparence contradictoire (technique informatique et approche culturelle) vont

se confronter et s'adapter l'une à l'autre. Les outils informatiques mis en place peuvent-ils rendre compte, sans devenir une source de conflit, de la complexité de certaines situations avec l'imbrication de règles coutumières, de croyances et de formes très anciennes de légitimité de droit d'exploitation des terres ? Ces outils peuvent-ils à leur tour devenir des supports de revendication de préservation d'espaces voire de patrimonialisation générant ainsi des processus sociaux nouveaux ?

Cette approche renvoie à plusieurs enjeux territoriaux : émergence ou reviviscence d'acteurs coutumiers dans le cadre de la décentralisation [BAKO-ARIFARI N. 1997 - BAKO-ARIFARI N. 1995 - MAYRARGUE C. 1997 - BAKO-ARIFARI N. et Le MEUR P-Y. 2003] et processus de patrimonialisation [SINOUE A. et all. 1995]. Nous n'avons malheureusement pas pu, dans le cadre de ce travail, approfondir ces aspects. La thèse menée par C. Tafuri¹¹ répondra notamment à plusieurs de ces préoccupations avec la production de données qualitatives et des études de cas précises.

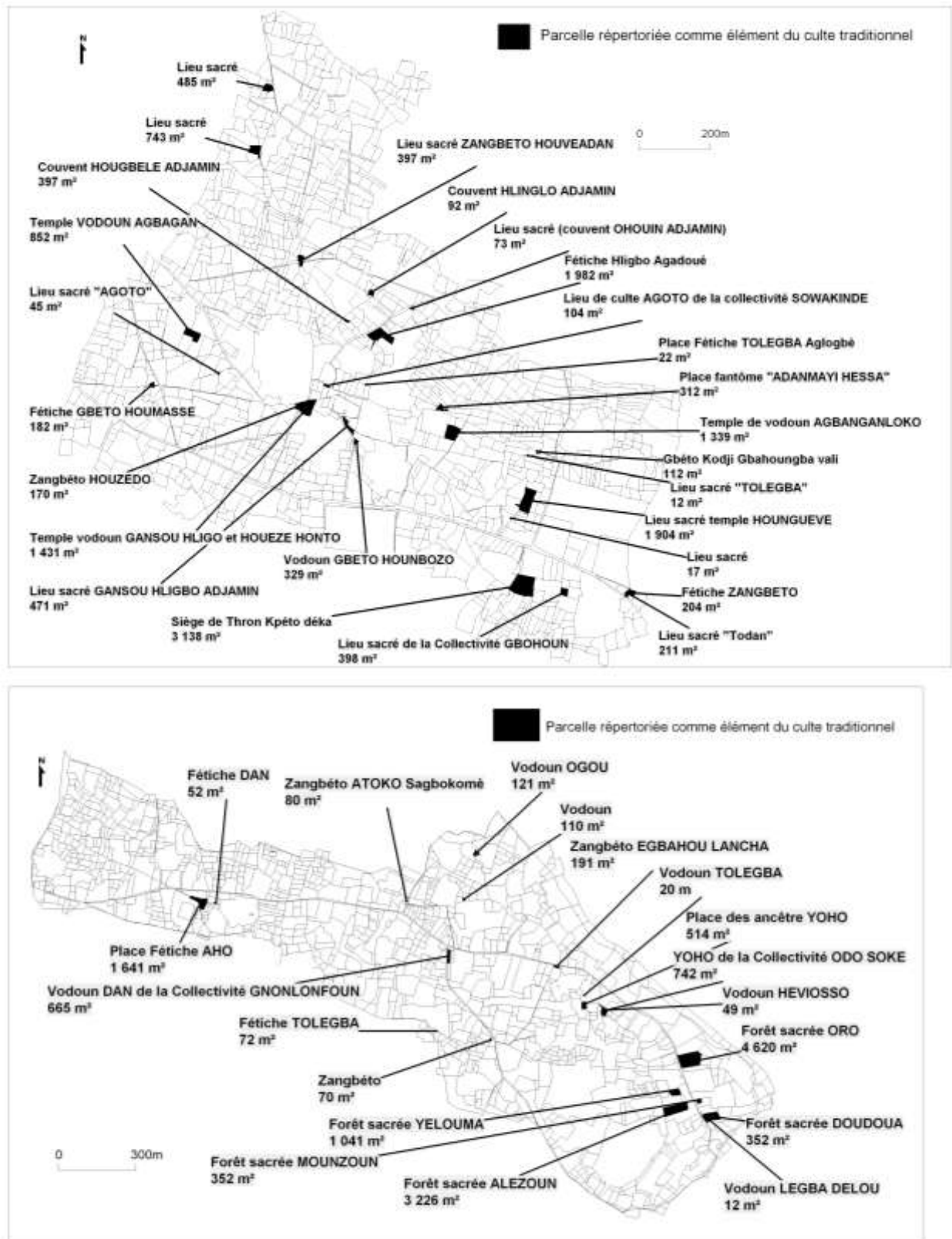
Nous dressons ici un bref état des lieux de ces aspects culturels palpables dans les bases de données des outils géomatique, entre les mains des autorités locales.

Les deux documents cartographiques présentés ci-dessous sont issus de l'exploitation de plans d'état des lieux effectués par un cabinet de géomètre en préliminaire à des travaux de lotissements le territoire d'Adjarra, comme limitrophe de Porto-Novo dont nous avons déjà présenté certains extraits de parcellaire au cours du chapitre 1. Nous avons notamment pu y voir déjà la densité des formes d'occupation des collectivités familiales (Figure 20). Il s'agit d'un espace que l'on pourrait aujourd'hui simplement qualifier de « périurbain », mais qui est très fortement marqué par une identité culturelle spécifique liée à une histoire politique locale précoloniale par le rôle de chefferies coutumières et familles royales ainsi que par la vitalité de pratiques magico-religieuses dont plusieurs ont été historiquement reléguées dans ce territoire lors de l'extension de Porto-Novo sous domination coloniale au début du XX^{ème} siècle [MONDJANNAGNI A-C. 1977 - VIDEGLA M. 1999 - BARBIER, J.-C. et DORIER-APPRILL E. 2002 - DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004].

Dans les deux cas présentés ci-dessous il s'agit de la géo-localisation des lieux de cultes traditionnels. Nous pouvons observer que des inventaires systématiques de ces sites ont été réalisés bien que, pour certains, leur superficie soit extrêmement petite (jusqu'à moins de 17 m²).

¹¹ Titre du sujet de recherche : « Les enjeux du patrimoine au Bénin, évolution et perspectives pour Porto-Novo et sa région ». Université d'Aix-Marseille – LPED.

Figure 37 : Recensement des lieux sacrés et sanctuaires effectué à l'étape d'état des lieux de projets de lotissement dans deux localités de la commune d'Adjarra



Source : Fichiers et plans d'état des lieux des lotissements d'Aglogbè et Odo-Hongla, Cabinet de géomètre Moussedikou, 2005, Porto-Novo. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Extrait 32 : Fichier de recasement de travaux de lotissement et traitement technique des espaces de lieux de culte traditionnel

Cabinet IRTC
Tel : 21-51-51 Porto-Nova

LOTISSEMENT : GUEVIE-DJEGANTO

TRANCHE B

ILOT N° 44

Coefficient de Reduction : 39 %

Date _____

N° D'ORDRE	Piles	E.L N°	NOMS ET PRENOMS	Nbre de Piles	SURFACES EN m²				Frais de suivess
---------------	-------	--------	-----------------	------------------	----------------	--	--	--	---

B = Bâti, R/ IGN : Rectification par l'IGN

Source : Registre de recasement du lotissement de Guévie-Djeganto tranche B (Porto-Novo), Cabinet de géomètre Moussedikou, Porto-Novo 2005.

Extrait 33 : Plan de lotissement et recasement d'un site de fétiche



Source : Plan de lotissement de Ouando-Dowa-Akonaboè tranche E (Porto-Novo), Services des Affaires Domaniales de la mairie de Porto-Novo 2006.

Du fait de leur recensement à l'étape d'état des lieux, nous allons retrouver ces sites relevant des lieux de cultes traditionnels dans la documentation sur l'application des plans de lotissement c'est-à-dire à la suite des opérations de remembrement et de morcellement foncier. Comme les autres types d'occupation foncière, ils sont l'objet de déplacement par rapport à la définition du tracé de la voirie et des situations des infrastructures socio-communautaires (Chapitre 1.2.2.a). En nous appuyant sur l'étude d'une dizaine de registres de recasement,

dans la pratique des travaux de lotissement, bien qu'il n'existe pas (du moins jusqu'en 2011 date de nos dernières enquêtes de terrain) de lois ou d'arrêtés municipaux le prescrivant, ces sites culturels ou sacrés ne font pas l'objet d'une application de coefficient de réduction (Chapitre 1.2.2.a). Le premier extrait ci-dessous présente de cette situation de recasement d'une parcelle de terrain dédiée aux activités de *zangbeto* (société de masques traditionnelle, de « gardiens de nuit »). Le second extrait montre l'organisation au sein d'une zone de lotissement de Porto-Novo, à l'intérieur d'un îlot morcelé, une parcelle attribuée à un fétiche.

L'organisation de ces différentes documentations est source de plusieurs questionnements : Les notables ont-ils exercé une pression ou un contrôle sur les géomètres lors de leurs travaux d'état des lieux sur le terrain ? Les habitants veulent-ils, à travers leur recensement, préserver ces sanctuaires menacés par l'urbanisation et garantir des réserves d'espaces pour leur éventuel déplacement ?

Nos enquêtes et nos nombreux entretiens auprès des chefs de collectivités familiales, des responsables de cabinets de géomètre et des comités de lotissement ne nous ont pas permis de faire état de quelconques pressions particulières de la part des différents protagonistes impliqués. Il semble que le recensement de ces lieux sacrés, nombreux dans le cas des territoires d'Adjarra, s'inscrive dans une simple opération de routine et qu'il n'y ait pas de la part du corps de métier des géomètres une stratégie. Dans tous les cas les travaux faits témoignent de l'évidence pour le géomètre d'intégrer ces « géo-symboles » qui font partie du quotidien dans une démarche d'inventaire géographique.

En revanche, singulièrement dans la commune d'Adjarra, la géo-localisation d'éléments coutumiers a clairement été mobilisée par d'autres acteurs notamment des groupes d'intellectuels proches des pouvoirs traditionnels dans une visée de patrimonialisation [HOUNKVEVI A. 2003] et de développement touristique. Cette commune, en particulier, a mené depuis le début de la décentralisation, en 2003, plusieurs actions en faveur du recensement et de la mise en valeur de ces sites (Chapitre 1.1.2.c). En 2006, la mairie a même appuyé financièrement les travaux d'un étudiant en Géographie, sous la direction scientifique du Professeur Noukpo Agossou, pour un inventaire de l'ensemble des lieux culturels et culturels avec la constitution d'une cartographie détaillée.

Ce cinquième chapitre, qui s'est intéressé aux modalités d'épanouissement des outils de l'information géographique numérique dans les organisations décentralisées et municipales au Bénin, a permis d'identifier des procédés opérationnels qui ne sont pas tout à fait ceux prévus par les projets de développement.

Ces décalages ont été perçus, dans un premier temps, à partir des conditions d'accueil des outils dans les administrations locales. Nous avons observé les effets relatifs aux processus d'installation de ces technologies par des acteurs extérieurs à la commune. La récurrence de ces interventions exogènes, pour efficaces qu'elles soient d'un point de vue technique et financier, a généré des formes de résistances ou de gêne et complexifié les modalités d'appropriation des outils installés par les responsables et divers acteurs locaux.

Nous avons pu ensuite révéler des pratiques locales légèrement décalées par rapport aux organigrammes et textes officiels qui régissent les administrations qui, à première vue, dessinaient les contours d'une organisation fonctionnelle appropriée aux outils. En observant minutieusement les activités au sein des services communaux, nous avons constaté que des fonctions exécutées ne sont pas celles prévues, des agents municipaux font autre chose que ce pour quoi ils sont officiellement recrutés. Certaines tâches de gestion des outils ne relèvent pas toujours ni des compétences ni de la formation initiale des personnels qui les effectuent. Les moyens de fonctionnement nécessaires à la pérennité et au développement technique des outils ne sont pas toujours, non plus, mobilisés à la hauteur des besoins et de ce qui est affiché et les enjeux des travaux ne sont pas toujours appropriés et estimés à juste titre par les élus.

A l'échelle des habitants, nous avons pu mettre en évidence l'importance des enjeux de la cartographie parcellaire et de son actualisation par rapport à la situation instable de la question foncière dans la région. Les travaux d'inventaire sur le terrain permettent d'enregistrer et, en quelque sorte, d'officialiser des logiques coutumières d'occupation de l'espace (propriétés collectives, lieux sacrés traditionnels). L'inscription au RFU n'a pas de valeur légale et ne signifie pas forcément pérennité mais en « donnant à voir » elle peut servir de base de revendication et de rationalisation d'une situation géoculturelle donnée.

Chapitre 6 – Promouvoir de nouveaux moyens et échelles de la gouvernance territoriale ?

Ce sixième et dernier chapitre vise à appréhender ce que les outils de la géomatique autour du dispositif Registre Foncier Urbain, fortement soutenu depuis le début des années 1990 au Bénin, ont apporté concrètement dans l'approche fonctionnelle, le développement et la gouvernance de la vaste région urbaine de Cotonou et Porto-Novo. Peut-on dire objectivement que ces outils ont répondu aux effets que leurs promoteurs attendaient d'eux ? A quel niveau peut-on identifier des limites par rapport aux résultats espérés par les institutions d'aides au développement mais aussi le Gouvernement béninois, les municipalités et les habitants ? Qu'est-ce qui explique ces limites et celles-ci sont-elles surmontables à court, moyen ou long terme et techniquement ? Cet ultime chapitre est mené en deux parties. Nous allons d'abord questionner les bilans sectoriels des outils mis en place depuis presque 20 ans dans les communes de la région du sud-est Bénin. Nous allons ensuite examiner les effets de ces outils d'information géographique numérique dans la pratique technique, administrative et le vécu du territoire de cette région urbaine soumise à une décentralisation récente, d'importantes dynamiques de peuplement et de fortes identités culturelles locales.

6.1 Les apports des projets RFU dans la maîtrise d'ouvrage communale

Le Registre Foncier Urbain est censé, selon les présentations officielles de l'outil que nous retrouvons sur le portail Internet de la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain (SERHAU) et dans plusieurs publications [SERHAU 2000, TONATO J. 2007], permettre un triple appui dans l'exercice des prérogatives des administrations communales.

6.1.1 Accroissement des ressources financières locales pour les budgets, des résultats tangibles

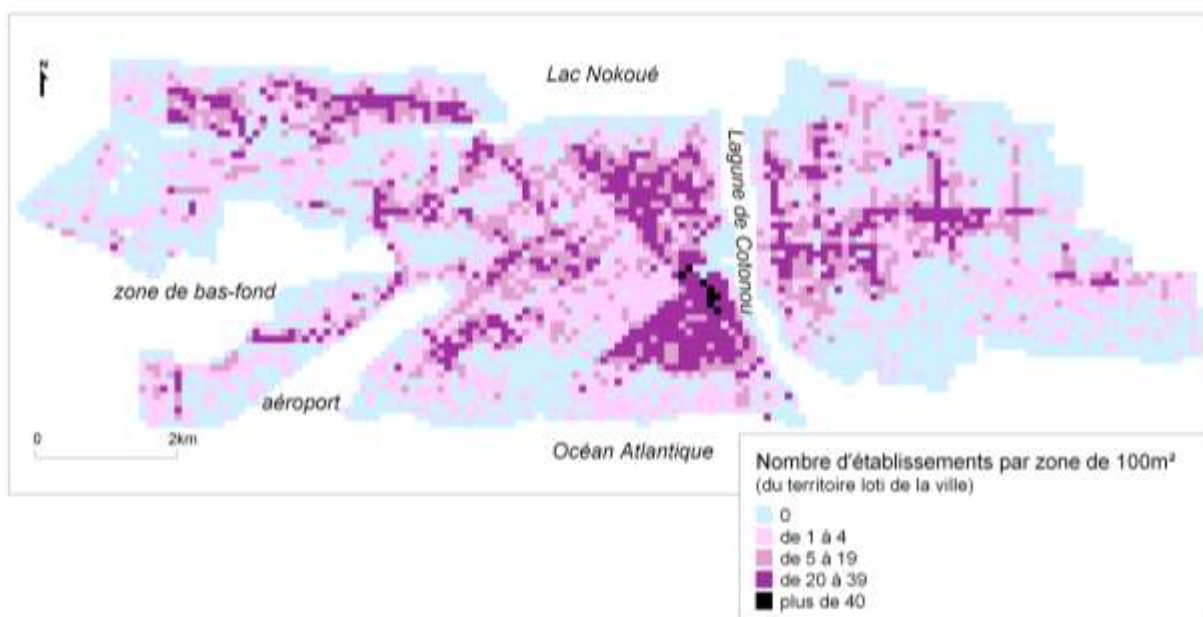
La mobilisation de la fiscalité locale est incontestablement le volet de l'outil du RFU qui a capté le plus d'attentions de la part à la fois des différents acteurs locaux et des bailleurs de fonds internationaux et la principale justification de son installation dans le processus de décentralisation au début des années 1990. Ce volet est, de ce fait, celui qui a été à l'origine du plus grand nombre de bilans critiques et de publications : PDM 1994 : « *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale* », PDM 2000 « *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises* », ONU-Habitat – GTLN 2010 : « *Mobilisation des ressources financières locales* ».

Dans ce volet fiscal, les bénéfices de l'outil géomatique peuvent être évalués au niveau de l'*assiette* d'une part et du *recouvrement* d'autre part. En ce qui concerne l'*assiette*, le recensement et la localisation des matières imposables visent à mieux appréhender la répartition géographique des potentiels de ressources, selon les types d'impôts et de taxes, par zone et quartier du territoire urbain. En ce qui concerne le recouvrement, les avantages de l'outil portent sur un meilleur suivi de la distribution des avis d'imposition sur le terrain avec

l'utilisation de plans parcellaires à grande échelle et d'un système technique de repérage avec l'adressage.

Le document ci-dessous a été construit à partir de l'exploitation des bases de données du Registre Foncier Urbain de Cotonou. Il montre, à partir du lancement d'une analyse thématique sur la donnée « établissement », la répartition spatiale des potentiels de ressources pour les impôts et les taxes assis sur les activités (Taxe Professionnelle Unique, Patente, Licence). En 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, ce type de travail de prospective effectué à partir de l'outil géomatique commençait à être mené de façon autonome au sein des services municipaux de Cotonou.

Figure 38 : Appréciation de la contribution fiscale par quartier, localisation des activités dans le tissu urbain



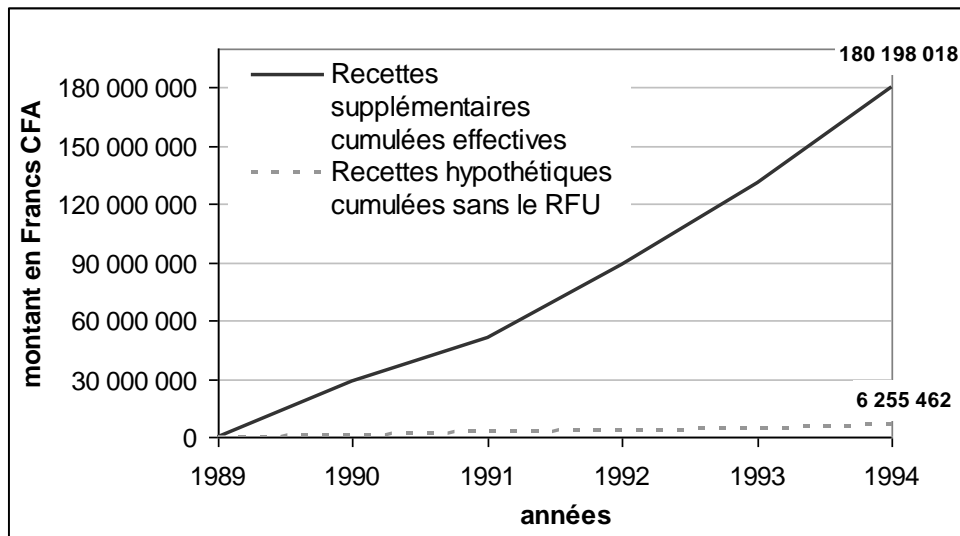
Source : Base de données du Registre Foncier Urbain de Cotonou, 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

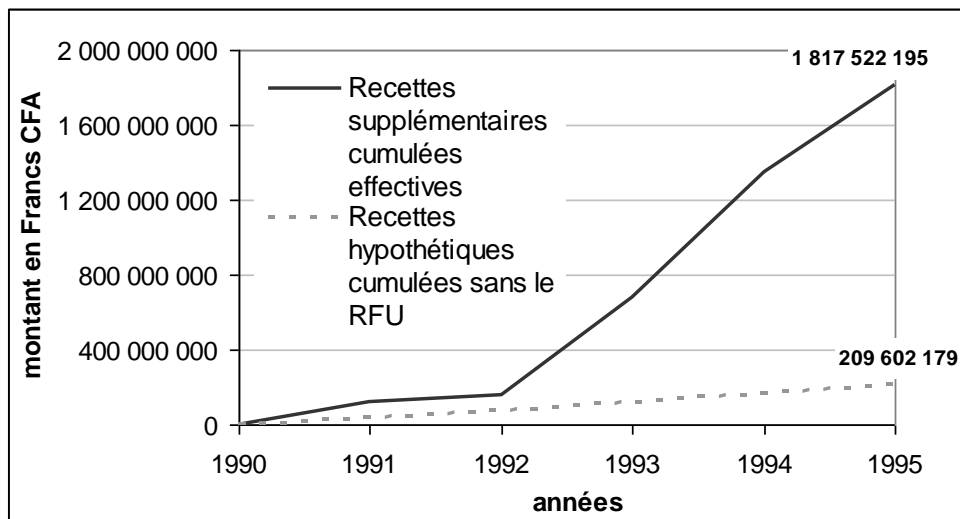
Les trois graphiques ci-après relatent, pour les communes bénéficiaires des trois premiers dispositifs RFU du Bénin, l'évolution des recettes fiscales engrangées à la suite immédiate de l'installation de l'outil. La courbe en pointillés (recettes hypothétiques cumulées sans le RFU) s'appuie sur l'augmentation théorique de 5% des recettes, croissance qui était alors prescrite dans le développement de la fiscalité locale avant l'installation de l'outil RFU. Ces documents montrent, pour les trois communes, une très forte augmentation des recettes fiscales par rapport à ce que les administrations locales des services des Impôts pouvaient prétendre mobiliser avant l'appui de l'outil informatique RFU.

Figure 39 : Mise en perspective de l'évolution des recettes fiscales avec l'installation de l'outil RFU dans les trois communes à statut particulier

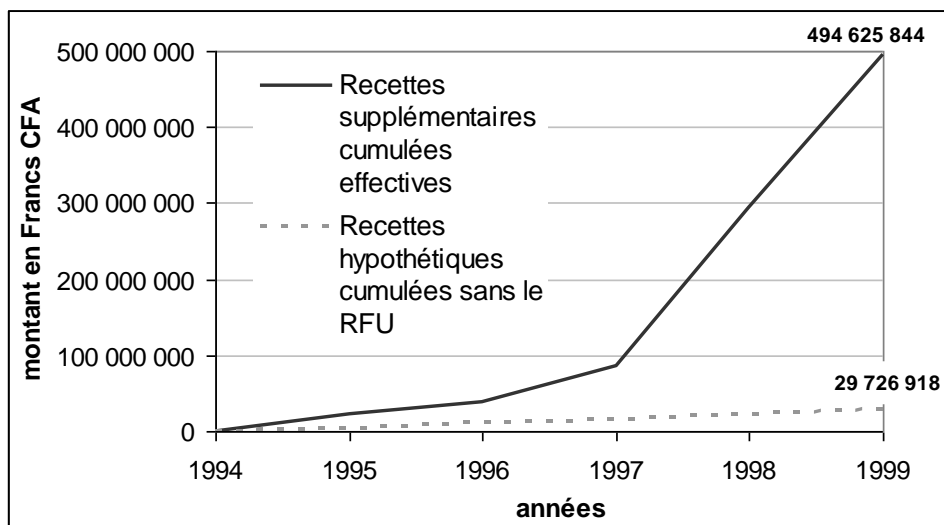
- Parakou



- Cotonou



- Porto-Novo



Source : données chiffrées collectées auprès de la SERHAU-SA 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le document ci-dessous présente les différentes sources de financement de la commune de Cotonou inscrites dans le budget de la mairie pour l'année 2011. Nous pouvons constater, pour ce budget local, qu'une partie majeure des sources de financement provient d'une mobilisation des recettes fiscales et des recettes propres. Ces dernières cumulées représentent, pour l'année 2011, les 2/3 des ressources de la commune. La publication de ces chiffres permet d'affirmer que les objectifs fiscaux de l'outil RFU sont plus ou moins atteints. Pour Cotonou, on peut appréhender, en effet, une importante assise du budget de la commune sur la fiscalité locale.

Tableau 23 : Répartition des ressources du budget de la commune de Cotonou en 2011

	Montant en FCFA	Contribution en %
Recettes fiscales (produit des impôts locaux)	6 828 482 634	45,8
Patentes*	3 476 036 634	
Licences*	45 227 000	
Taxe Professionnelle Unique (TPU)	544 029 000	
Taxe Foncière Unique (TFU)	2 763 190 000	
Recettes propres (produit des taxes)	4 454 087 292	29,8
Produits du patrimoine et des activités de la Commune	89 135 312	
Prestations de services	2 634 665 916	
Produits accessoires	262 561 564	
Impôts indirects	670 000 000	
Subventions	797 724 500	5,3
Fonds FADeC	720 000 000	
Autres subventions et participations de l'Etat	27 724 500	
Autres organismes	50 000 000	
Reversements et Restitutions sur impôts et taxes (produit des ristournes comprenant la part revenant à la commune)	2 842 233 402	19,0
Taxes sur Valeur Ajoutée*	102 780 630	
Taxes de voirie perçues au cordon douanier*	2 739 452 772	
TOTAL DES RECETTES	14 922 527 828	100

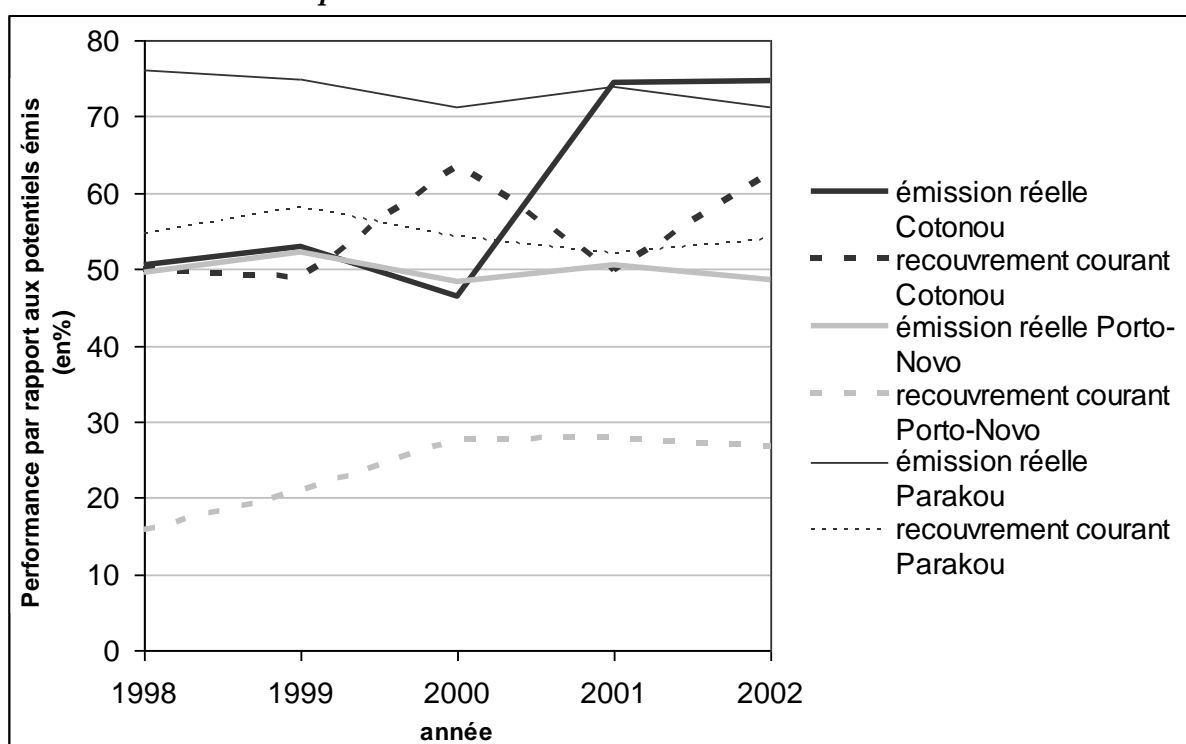
* Exercices courants et antérieurs (arriérés)

Source : Direction des Services Economiques et Financiers, Mairie de Cotonou, 2012.

Sur un aspect secondaire car n'étant pas au centre de la problématique du travail présenté ici, le document montre aussi la faiblesse globale des ressources locales disponibles alors qu'il s'agit pourtant de la commune du Bénin dotée du budget le plus important [Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 c]. Rapporté au nombre d'habitants de la commune, ce budget de presque 15 milliards de FCFA correspond à plus ou moins 20 000 FCFA (30 euros) de ressources moyennes mobilisées par habitant pour l'année en question. A titre de comparaison, les communes françaises de plus de 100 000 habitants disposaient, pour cette même année 2011, en moyenne de capacité de fonctionnement et d'investissement par habitant de 1 890 euros [Référence Internet Direction générale des collectivités locales – Ministère français de l'intérieur de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – Les budgets primitifs 2001 des communes, page 7].

Le document ci-après fait état, pour les trois grandes communes urbaines du Bénin, des performances du traitement de la fiscalité locale par rapport aux potentialités d'émission d'une part et taux de recouvrement d'autre part. Le document révèle d'abord des différences notables entre les prévisions d'émission et les émissions réelles (courbe continue) et les sommes financières effectivement recueillies à la suite des travaux de recouvrement (courbe en pointillés). Le document montre ensuite, au niveau des trois communes, des configurations de résultats et des évolutions légèrement différentes entre 1998 et 2002. Le document distingue particulièrement la situation de Porto-Novo par rapport à Parakou et Cotonou. La capitale politique présente des taux de recouvrement courant particulièrement bas par rapport aux montants des émissions des impôts.

Figure 40 : Comparaison des performances de la mobilisation de la fiscalité locale dans les trois communes à statut particulier



Source : données chiffrées collectées auprès de la SERHAU-SA 2010.

Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Les informations contenues dans ce graphique tendent à mettre en évidence les limites techniques de l'outil RFU dans la gestion globale de la fiscalité locale. Pourquoi les émissions réelles ne correspondent pas exactement aux potentiels envisagés par les services des Impôts et les communes (courbe continue) ? Pourquoi à Porto-Novo constate-on de façon régulière sur plusieurs années des taux de recouvrement des impôts qui ne dépassent pas les 30% des montants des émissions produites (courbe en pointillés) ?

Ces différents questionnements amènent à s'interroger sur les causes de ces performances plus ou moins appréciables. Doivent-elles être imputées à la méthodologie engagée avec le Registre Foncier Urbain, notamment l'automatisation des calculs des différents impôts ? Relèvent-elles d'un défaut de communication lors de la distribution des avis d'imposition ou

sur les enjeux de la fiscalité pour le développement des territoires ? Sont-elles, plus largement, à mettre sur le compte de données conjoncturelles et de sociologies locales ?

Nos observations dans la gestion fiscale de l'outil RFU et les entretiens passés avec les responsables des services des Impôts nous ont permis d'identifier la combinaison de plusieurs facteurs.

Refus de l'impôt, incivisme fiscal

A Porto-Novo, la faiblesse des taux de recouvrement est partiellement imputable à un incivisme fiscal réputé de cette ville souvent qualifiée de frondeuse [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2011 a – Chapitre 1]. L'étude menée sous la direction de M. Olive-Leclerc et A. Keita dans le quartier ancien de Zébou a relaté ces comportements contestataires locaux vis-à-vis de la fiscalité locale [LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. 2004]. Ce travail a révélé, en 2003, une forte réticence des membres des collectivités familiales anciennes à se soumettre à l'impôt sous le prétexte que leur lignée royale les dispense de toute contribution puisque selon le droit coutumier le prélèvement de l'impôt est un privilège unique du Roi. En tant que descendants du Roi et incarnant donc le pouvoir traditionnel, ces habitants estimaient qu'on ne pouvait pas les considérer comme de simples contribuables (Chapitre 5.2.2.b).

Cette question générale de perception et attitudes des populations béninoises face à l'impôt avait été abordée dans les premiers travaux prospectifs des années 1990 sur l'efficacité réelle du montage du dispositif RFU au Bénin [PDM 1994 page 201 à 206]. Plus largement, la problématique d'« incivisme fiscal » a donné lieu depuis quelques années à de nombreuses campagnes de communication, notamment à Porto-Novo, par le placement régulière de banderoles au niveau des principaux axes de circulation routière et par le collage d'affiches dans les administrations publiques (Extrait ci-dessous) sollicitant les habitants à se soumettre à leur devoir fiscal.

Extrait 34 : Campagne de sensibilisation au paiement de l'impôt



Des opérations particulièrement médiatiques ont été montées : une habitation ou un établissement commercial sont enguirlandés de banderoles avec la mention « *saisi pour non paiement d'impôt* ». Ces opérations sont censées couvrir de honte les réfractaires à l'impôt. D'après plusieurs agents des services des Impôts interrogés, les effets réels de ces opérations sont plus ou moins contestables dans l'amélioration générale du civisme fiscal.

Méthode de calcul des impôts

Le calcul automatique des impôts est aussi une cause expliquant les assez faibles taux de recouvrement, en particulier durant ces dernières années, du fait de nombreuses contestations. Il s'agit notamment pour Cotonou d'une justification récurrente, entre 2007 et 2010, soulevée lors des Bilans des protocoles d'accord entre les Impôts et la mairie (bilans annuels qui visent à faire un point critique des résultats au niveau de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité locale - Chapitre 4.2.2.b). Nous retrouvons dans ces bilans la mention « *non fiabilité du logiciel qui induit de nombreuses contestations et réclamations* ». Les principales raisons portent sur le fait que les calculs des montants des impôts s'appuient sur une expertise foncière et immobilière qui date du montage des outils dans les années 1990, et se trouve donc à plusieurs aspects obsolètes (Chapitre 4.1.2.b).

Ce décalage entre la méthodologie de détermination des impôts et les évolutions foncières et urbaines a été à l'origine durant plusieurs années, tant à Cotonou qu'à Porto-Novo, de manipulations à l'intérieur des bases de données de l'outil RFU de la part des services déconcentrés en charge de la gestion de la fiscalité locale pour effectuer des écrêtements. Ces manipulations des bases de données du RFU de façon unilatérale par les Impôts ainsi que l'absence d'un réseau informatique fiable entre les Impôts et les mairies ont généré l'usage, au sein des communes, de deux bases de données : une au niveau des Impôts et une au niveau des mairies. Ces pratiques qui ont duré plusieurs années sont allées à l'encontre des logiques d'organisation de l'outil RFU qui est censé être piloté par les mairies.

Difficultés dans l'exercice de poursuites

D'après la documentation consultée à Cotonou, à côté de l'aspect technique mentionné au-dessus, les services des Impôts justifiaient également les résultats moyens atteints au niveau du recouvrement par des difficultés d'ordre humain : « *insuffisance d'agents de poursuite et d'agents d'appui qui nécessite le recours au personnel occasionnel qui manque souvent de professionnalisme et dont les prestations ne comblent pas toujours les attentes, à titre d'exemple, les trois CIPE de Cotonou qui sont appelés à gérer environ 120 000 contribuables, opèrent seulement avec cinq agents de poursuite* » (I. FATOUMBI Receveur CIPE 3 in Bilan d'exécution des services de recouvrement de 2007) et d'ordre matériel : « *l'obsolescence et l'insuffisance du matériel informatique, le manque de photocopieuses, la vétusté des engins à deux roues, l'insuffisance de la dotation en carburant* » (I. FATOUMBI Receveur CIPE 3 in Bilan d'exécution des services de recouvrement de 2007).

Les Bilans des protocoles consultés soulignent également tous la complexité de l'exercice des poursuites à cause de la non-apposition des plaques d'identification sur les immeubles (Chapitre 6.1.3). Cette difficulté dans l'exercice de poursuite est directement liée à l'insuffisance des opérations de panneautage sur le terrain et tend, ainsi, à mettre en évidence

les caractères inachevés des projets RFU qui devraient être à l'initiative de ce genre d'opération.

6.1.2 Gestion foncière, des appuis concrets mais des applications totales encore peu envisageables

Dans le secteur foncier, le premier grand bénéfice concret du Registre Foncier Urbain est la mise à disposition des agents municipaux d'une cartographie parcellaire numérique communale leur permettant une meilleure approche technique et d'ensemble de la configuration du morcellement des domaines fonciers sur le territoire. L'organisation de l'outil va générer également un ensemble de nouvelles activités dans le traitement général de l'information foncière avec des répercussions, facilement envisageables, sur la maîtrise d'ouvrage foncière communale. Nous allons ici faire état des avantages et des nouvelles perspectives offertes par l'organisation de cet outil et appréhender, aussi, ses limites dans les applications de gestion administrative de la propriété et dans la résolution des nombreux litiges fonciers de la région (Chapitre 1.2.2.c).

De nouvelles compétences locales de traitement de l'information géographique foncière

Les travaux d'installation de l'outil RFU permettent d'abord la détermination de grands principes de référencement géographique (projection et calage) sur un territoire communal ainsi que l'adoption de normes de représentation graphique et de codification de la donnée foncière (adressage postal et cadastral).

Extrait 35 : Documentation papier de lotissement et son traitement numérique dans un logiciel de SIG



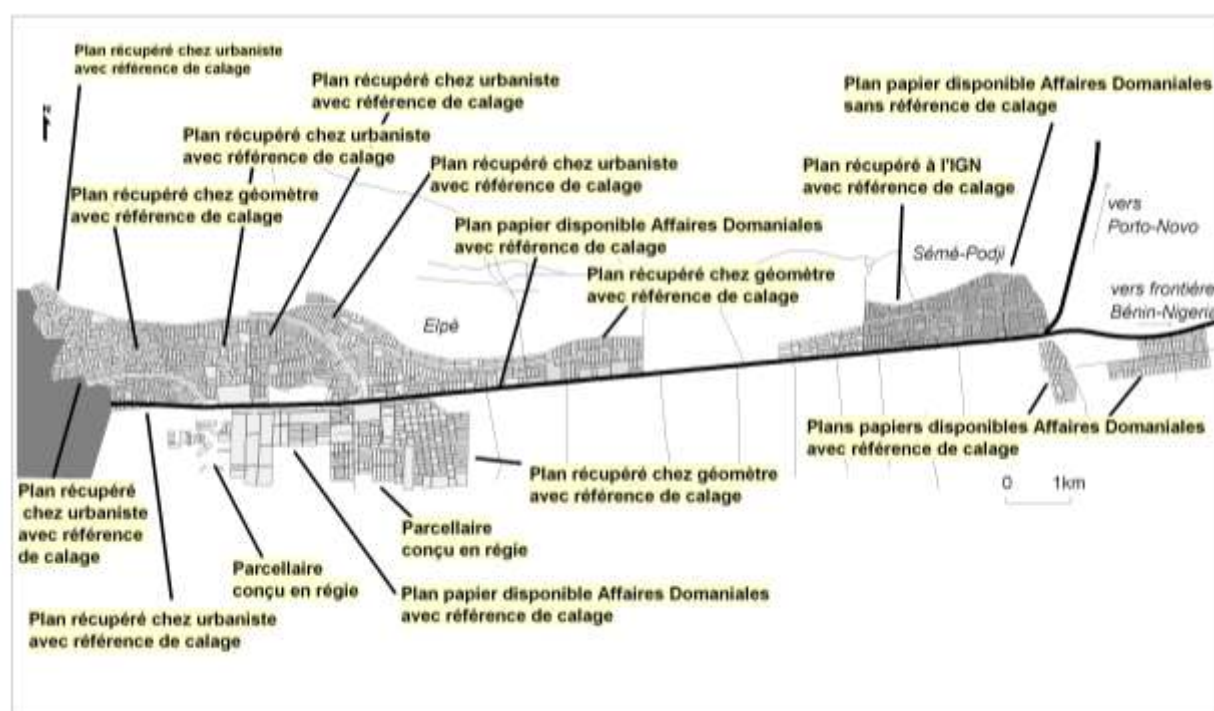
Le RFU permet de faire face aux problèmes de gestion des fonds de données imprimées.

Source : Travaux cartographique du lotissement de Guévié-Djeganto tranche C, Services des Affaires foncières et domaniales et Cellule du Registre Foncier de Porto-Novo, 2006.

Les travaux menés permettent de conserver sous des formes sûres d'archivage de la documentation foncière papier qui n'était pas toujours disponible en plusieurs exemplaires ou était détériorée par des nombreux usages. Le document ci-après illustre cet avantage pratique. Avant l'installation du RFU à Porto-Novo, les agents municipaux, pour des études sur le quartier de Djegan-Daho, avaient pour seule documentation de travail disponible un plan papier abîmé dont, par ailleurs la publication en impression ozalid, rendait la lecture de plus en plus difficile au fil des jours. Par la numérisation du plan et la vectorisation des informations (présentation des procédures Chapitre 4.1.1), les agents municipaux bénéficient dorénavant, grâce à l'outil RFU, sous format informatique, d'une documentation de lecture beaucoup plus claire et d'une source pérenne d'informations.

Le traitement sous format numérique de l'information géographique foncière offre, également, aux agents municipaux la possibilité d'effectuer des impressions de coupures du plan de lotissement de base à différentes échelles géographiques, coupures qui sont beaucoup plus maniables à la fois pour les travaux de bureau et de terrain que les plans au 1/5 000ème fournis par les cabinets de géomètre.

Figure 41 : Les différentes sources de parcellaires constituant le plan cartographique du RFU de Sémé- Podji



Source : Cellule du Registre Foncier de Sémé-Podji, 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

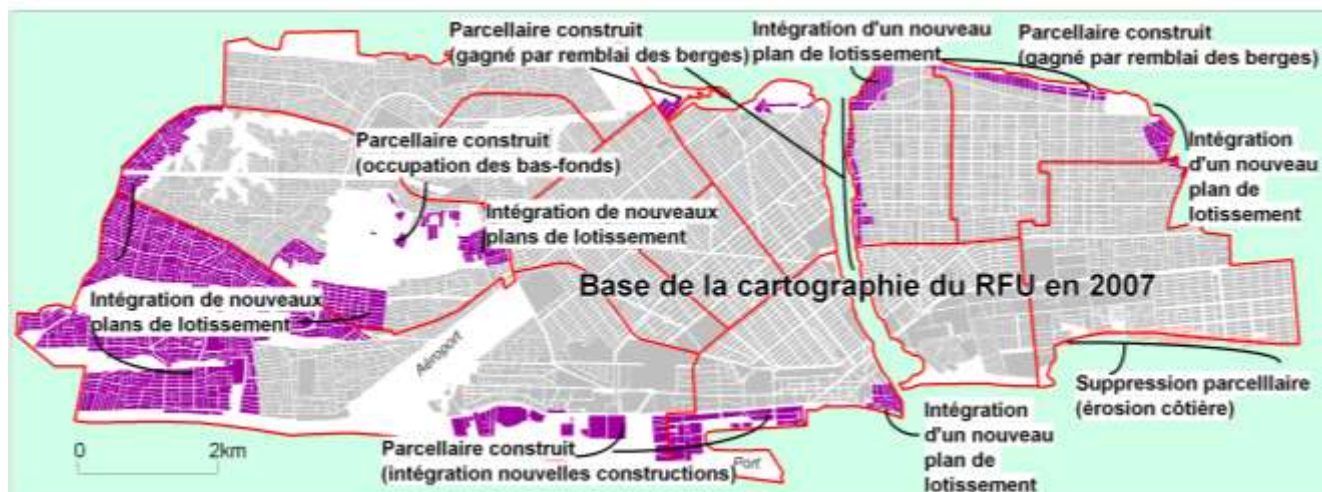
Les travaux menés dans le cadre du RFU permettent aussi, par l'intermédiaire du Système d'Information Géographique, la mise en cohérence de plusieurs documentations foncières de sources, de qualité et d'années différentes. Cet aspect technique constitue une importante évolution pour le traitement de l'information foncière puisque, comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 2, les plans parcellaires sont faits, à la mesure du lancement des travaux de lotissement, par plusieurs opérateurs, l'Institution Géographique Nationale (IGN-Bénin)

mais surtout des cabinets de géomètre et des bureaux d'urbanisme privés, qui peuvent avoir des méthodologies de travail différentes. La figure ci-après, qui complète un document déjà présenté dans le chapitre 2 (Figure 25), récapitule pour chaque intégration de morceaux de parcellaire dans la cartographie du RFU de Sémé-Podji l'état technique de la documentation de base et le lieu de récupération de cette documentation.

La lecture la figure 41 montre également des morceaux de parcellaire qui ont été construits en régie. Il s'agit de zones qui ont été intégrées à la suite de travaux de terrain de repérage et de prise de mesure menés par les agents municipaux. Dans le cas de la commune de Sémé-Podji, les travaux entrepris avec le RFU montrent ainsi, en 2010, des possibilités d'affranchissement de l'intervention des cabinets de géomètres pour disposer d'une documentation cartographique de base répondant à ses besoins de travail.

A Cotonou, où le Registre Foncier Urbain est le plus abouti, les agents du service municipal ont entrepris, à partir de 2008, des activités de terrain pour intégrer dans la cartographie de l'outil l'ensemble du parcellaire du territoire urbain. Dans cet objectif, les agents municipaux ont commencé à cartographier de nombreuses zones ne faisant pas partie d'un lotissement ou établies sur des territoires insalubres à l'habitat (Figure 42). Il est intéressant de relever que ces travaux de cartographie, contrairement aux activités d'état des lieux menés par les cabinets de géomètre dans les opérations de lotissement, ne s'effectuent pas dans le cadre d'une enquête à caractère public et contradictoire sur les limites de parcelles.

Figure 42 : Opérations de développement de la cartographie du RFU de Cotonou entre 2008 et 2010



Source : Cellule RFU de Cotonou, 2011.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans la gestion de la documentation foncière communale, en plus de l'aspect concret de centralisation de la cartographie parcellaire dans un unique outil informatique, les travaux autour du RFU ont permis des améliorations dans la qualité et le suivi de certaines prérogatives locales et des compétences professionnelles des personnels municipaux.

Les travaux engagés ont permis que les administrations décentralisées soient plus exigeantes dans le suivi des marchés contractés avec les cabinets de géomètre. Ces cabinets se sont vus,

généralement, demander, avec le développement de l'outil, de remettre le plus rapidement possible aux mairies les documents techniques produits lors des études techniques des lotissements. Cet aspect n'était pas toujours effectif avant l'installation du RFU bien qu'il s'agisse d'une des dispositions particulières mentionnées dans les marchés (Extrait ci-dessous). Dans les 4 communes étudiées (Cotonou, Porto-Novo, Sémé-Podji et Abomey-Calavi), l'organisation du RFU a permis ainsi d'acquérir des documents de plans de lotissement qu'aucun service des mairies n'avait en possession jusque là.

Planche photographique 18 : Travaux de terrain menés par le personnel du RFU de Cotonou pour le développement de la cartographie de l'outil



1- Création de nouveaux parcellaires - investigation dans les zones de bas-fonds - Quartier Ahogbohò - Cotonou 2010.
(Clichés Charles-Dominé J.)

2- Mise à jour de la cartographie - suppression de parcellaire par rapport aux conséquences de l'érosion côtière - Quartier Finagnon - Cotonou 2010.

Les travaux de cartographie menés ont permis, d'une façon générale, d'entreprendre, par les administrations communales, un contrôle plus étroit de la qualité de la documentation produites et remises par les cabinets de géomètre. Cela a concerné, par exemple, les points relatifs à l'adressage du parcellaire (adoption des principes d'adressage actés par la commune) et au référencement géographique des documents (mentions de la projection géographique utilisée et présence de croisillons de coordonnées sur les plans).

Extrait 36 : Dispositions particulières des marchés de travaux de lotissement sur le rendu de la documentation cartographique aux mairies

ARTICLE 7 : DOCUMENTS A REMETTRE AU TERME DES TRAVAUX

→ Au terme des travaux de chacune des trois (3) étapes, le Contractant aura à remettre un jeu reproductible et trois (3) exemplaires des dossiers établis conformément à l'article 3 du présent Contrat

3.3 Application du projet de lotissement par le Cabinet IRTC

L'application du projet de lotissement consiste à mettre en place :

- le Schéma de voirie faisant ressortir les ilots, les emplacements des équipements et les réserves tels que prévus dans le plan approuvé par la Commission Départementale d'Urbanisme ;
- le plan parcellaire approuvé

Cette mission comprend les opérations ci-après :

- 1)→l'implantation du schéma de voirie ;
- 2)→l'élaboration du plan de récolement ;
- 3)→l'étude de l'avant-projet de parcellaire ;
- 4)→l'élaboration du projet parcellaire approuvé ;
- 5)→l'implantation sur le terrain du plan parcellaire approuvé ;
- 6)→l'établissement du plan de récolement et la confection du répertoire d'attribution de parcelles ;
- 7)→l'élaboration du plan et des fiches d'attribution de parcelles ;
- 8)→l'assistance au Maître d'Ouvrage au cours des séances d'attribution de parcelles ;

Source : Marché entre le cabinet de géomètre Moussedikou et la sous-préfecture d'Adjarra pour l'établissement des travaux de lotissement des quartiers d'Aglobe et Hahamey, cabinet de géomètre Moussedikou, 2002.

Les travaux autour du RFU ont été à l'origine, par rapport aux nombreuses séances de travail sur le terrain, d'une meilleure connaissance géographique du territoire communal pour les agents des mairies. Les activités de prises de coordonnées géographiques, de mesures des emprises de la voirie et des superficies des parcelles ont amené ces agents à s'investir physiquement dans différents espaces de la commune et à être ainsi confrontés à ses milieux naturels, à ses formes d'habitats et à engager, parfois, des discussions avec les populations résidentes. Ces interventions professionnelles dans les espaces de vie de la commune ont constitué, pour certains agents, des expériences nouvelles de leur métier.

Planche photographique 19 : Les activités de terrain des agents des cellules RFU



1-Sémé-Podji (2009).
(Clichés Charles-Dominé J.)



2- Abomey-Calavi (2009).

Ces pratiques professionnelles du terrain et leurs résultats concrets en termes de production cartographique avec l'outil RFU ont constitué, de façon unanime pour les différentes communes étudiées, un renforcement des capacités techniques de maîtrise d'ouvrage locale dans le traitement de l'information géographique foncière.

Des freins techniques et organisationnels locaux pour le développement des applications de traitement des affaires et domaniales du RFU

A côté de l'aspect concret de production de plans parcellaires et de professionnalisation des activités des mairies, les différents dispositifs RFU dans la région urbaine du sud-Bénin présentent des résultats beaucoup plus mitigés en termes de gestion des titres de propriété, de sécurisation foncière, de préservation de réserves et d'empêchement d'accaparement des domaines publics de l'Etat ou de la commune. Nos observations de terrain nous ont permis d'identifier trois principales raisons à ce faible développement du volet RFU : tout d'abord des aspects relatifs à la méthodologie même de l'outil, ensuite des raisons liées à l'organisation générale de la gestion de la documentation foncière dans les administrations publiques au Bénin. Enfin, nous avons pu soulever la responsabilité des contextes d'évolution des collaborations entre services et personnels municipaux traitant de la question foncière.

Les limites techniques des outils RFU

Dans les fiches du RFU d'observation du parcellaire, il y a bien des rubriques destinées à collecter des informations permettant d'appuyer plusieurs applications foncières de l'outil. Il s'agit des données organisées dans le « fichier parcelle ». On y retrouve des éléments sur l'identification des usages des terrains, leurs régimes fonciers, la distinction entre domaine public de l'Etat et des collectivités locales et des informations sur les titres de propriété (titres fonciers, permis d'habiter, convention sous-seing privé), leur numéro et leur date de délivrance (Extrait 16).

Dans l'exploitation des contenus des bases de données des RFU, on peut se rendre compte qu'il y a, d'une façon presque générale dans les dispositifs en place, beaucoup de confusion dans les informations collectées.

A Cotonou, jusqu'en 2007, les parcelles de terrain dont le propriétaire était inconnu étaient recensées de façon automatique à « Etat béninois ». Or plusieurs situations pouvaient se cacher derrière cette mention. Il pouvait s'agir effectivement de parcelles appartenant à l'Etat mais aussi de parcelles communales ou encore, pour la majorité des cas, de parcelles privées dont le propriétaire n'avait pas pu être identifié lors des travaux d'enquête en l'absence de celui-ci ou car il n'y avait pas de plaque d'identification (Planche photographique 12 – Chapitre 2.2..2.b).

A Sémé-Podji, où il a été introduit des éléments dans le questionnaire de base sur les dates de délivrance et les numéros des titres de propriété, on peut se rendre compte qu'il y a très peu d'informations effectivement recueillies. Sur 16 586 parcelles recensées en 2011 dans la base de données, on pouvait ainsi compter que 115 parcelles qui avaient des informations sur le type de titre de propriétés. Parmi elles, seulement 53 présentaient des détails techniques sur ce titre par son numéro administratif et sa date de délivrance.

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'insuffisance de la qualité des informations foncières collectées dans les bases de données du RFU.

Une première série d'explications provient de la méthodologie générale de la passation des enquêtes de terrain. Les agents enquêteurs, dont un certain nombre provient des services des Impôts, sont principalement formés à la description des matières fiscales et n'accordent de ce

fait pas beaucoup d'attention au remplissage des autres éléments des questionnaires. Par ailleurs, sur une parcelle non bâtie et en l'absence de plaque d'information rien ne peut leur permettre de distinguer sur une parcelle quel est le type de propriétaire ni *a fortiori* si il dispose ou non d'un titre de propriété et si oui lequel. Même en cas de présence du propriétaire ou d'un locataire, les agents enquêteurs n'ont pas autorité pour délibérer de l'authenticité ou non d'un document administratif présenté. Les informations recueillies dans l'outil ne peuvent se valoir de ce fait que d'une supputation d'existence de titres. A Sémé-Podji, par la difficulté rencontrée par les enquêteurs pour réunir toutes les informations relatives aux données foncières du questionnaire, les responsables des centres d'enquête avaient demandé à leur personnel de ne pas compléter systématiquement ces rubriques : les recensements des éléments fiscaux étant la priorité immédiate en vue de l'élaboration du budget local.

Dans la gestion des affaires foncières et domaniales, une autre limite technique du RFU provient du fait que l'outil ne prend pas en compte la totalité du territoire de la commune. A la différence du cadastre Napoléon, il ne s'intéresse, du moins jusqu'en 2012 et dans les différents dispositifs enquêtés, qu'à sa partie urbaine et bien souvent même uniquement à des zones dotées un plan de lotissement. N'est ainsi pas pris en compte l'ensemble des territoires de certains milieux naturels comme les plages, les bas-fonds, les berges de lagunes. Or ces espaces peuvent être investis par l'habitat et même faire l'objet de vente et d'acquisition entre les personnes privées [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J-C, DOMINGO E, TCHIBOZO F et ZOSSOU E. 2002].

L'organisation complexe de la gestion et de la documentation foncière

Les applications foncières du RFU se trouvent également freiner, par rapport à leurs potentialités techniques, par la complexité des statuts dans la propriété dans la région et leur modalité de gestion différenciée par les administrations publiques (Chapitre 1.2.2). Se pose ici la difficulté d'intégrer dans un outil technique de l'information qui peut être incomplète, avec un contenu contestable et dont la gestion peut ne pas relever de la compétence communale. Nous présentons ci-dessous, pour illustration, les conditions d'évolution de la gestion des actes des permis d'habiter et des titres fonciers, les deux formes de sécurité foncière qui devrait être censément les plus abouties d'un point de vue gestion documentaire.

Depuis la décentralisation en janvier 2003, les communes ont en charge la gestion des permis d'habiter (Chapitre 1.2.2). En 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, pour les différentes communes du sud-Bénin, cette documentation consistait en une simple liste des permis établis sur des cahiers ou même des feuilles volantes. Aucun service municipal en charge des affaires foncières n'était encore informatisé pour traiter cette information de base ni même à Cotonou. Pour cette dernière commune, les listes en question suivaient l'ordre chronologique des permis attribués avec simplement comme indication le nom du lotissement et du numéro d'ordre de la parcelle dans celui-ci. Les mutations de propriétaire étaient consignées par des surcharges à l'encre rouge sur la liste initiale. Relevons, par ailleurs, qu'en 2010, les mairies ne disposaient pas de toute la documentation relative au permis d'habiter sur leur territoire. En effet les préfectures, du fait d'une loi en vigueur mentionnant que ces administrations sont responsables de tout ce qu'elles ont fait jusqu'au transfert juridique au

commune décentralisée, elles ont conservé, dans un souci de protection, une partie de cette documentation foncière. Ainsi, en 2010, bien que la gestion des permis d'habiter soit une prérogative des communes depuis 7 ans, les habitants qui souhaitaient consulter des informations sur leur parcelle de terrain, avaient encore l'habitude de se rendre aussi dans les préfectures.

Les Titres fonciers sont enregistrés et conservés, quant à eux, à la Direction des Domaines et de l'Enregistrement des Timbres (DDET) du ministère des Finances à Cotonou au sein du service de la Conservation foncière dans des registres appelés « livre foncier ». Les communes ne disposent généralement d'aucune copie de ces documents. Nous avons pu observer à la suite d'enquête que, du moins jusqu'en 2010, la conservation générale de ces titres n'est pas très bien tenue. Certains documents anciens sont très abimés et beaucoup de plans annexés ont été perdus. Le service de l'État ne dispose pas de carte générale de localisation des titres fonciers existants, carte qui permettrait, lors de l'attribution d'un nouveau titre, de vérifier si les documents présentés ne chevauchent pas un titre déjà attribué. Enfin, pour certaines applications foncières portant sur la domanialité, les applications du Registre Foncier Urbain se trouvent confrontées au fait qu'il est difficile de distinguer les domaines publics et privé de l'Etat et de la commune. Les lois définissant les périmètres de chacune de ces administrations étaient, jusqu'en 2011, particulièrement ambiguës et sujettes à différentes interprétations en l'absence de la généralisation de la procédure d'immatriculation avec le titre foncier [LASSISSI S-A. 2006].

Les contextes d'évolution des collaborations entre services et personnels municipaux

Enfin, les dispositifs RFU ne sauraient développer des applications foncières sans l'engagement de relations professionnelles étroites entre le service s'occupant de l'outil et celui des affaires foncières et domaniales chargé de l'ensemble du suivi des travaux de lotissement et de l'enregistrement des mutations foncières. Dans cette approche des collaborations entre services municipaux, nous avons pu observer, dans le déroulement des activités quotidiennes au sein des mairies, des situations évolutives dans le temps et révéler les aspects particulièrement déterminants des personnalités des acteurs impliqués. Nous relatons ici deux situations observées entre 2007 et 2010 dans les communes de Sémé-Podji à d'Abomey-Calavi où le RFU a été installé en même temps.

A Sémé-Podji, les relations entre les services des affaires foncières et domaniales et la cellule RFU se menaient dans de très bonnes conditions. Les deux services se trouvaient dans les mêmes locaux au sein de la mairie et au niveau d'un même étage et couloir. Les collaborations entre les deux services ont surtout été permises car la personne responsable de du RFU était un ancien agent du service des affaires foncières et domaniales. Il savait ainsi parfaitement ce que ce service possédait comme documentations et informations foncières. Par son expérience professionnelle, il connaissait bien les rouages de fonctionnement de ce service et ses procédures administratives. Le chef des Affaires foncières et domaniales, du fait de la proximité de son bureau par rapport à celui du chef cellule RFU, était au courant des activités menées dans le cadre des travaux du RFU et était ainsi, sans le vouloir implicitement, sensibilisé à la bonne évolution des activités autour de l'outil.

Dans la commune d'Abomey-Calavi, les relations entre les deux services municipaux étaient beaucoup moins engageantes. Sur un point physique, tout d'abord, les deux services étaient très éloignés l'un de l'autre ne permettant pas le développement de certaines camaraderies entre leurs personnels (discussion de couloir, pause commune). Le service des Affaires foncières et domaniales se trouvaient dans l'enceinte de la mairie alors que celui du RFU avait ses locaux à plus de 500 mètres de distance (Chapitre 5.1.2.c). Les deux agents municipaux responsables de ces services se connaissaient très mal l'un et l'autre car ils n'avaient jamais du travailler ensemble au cours de leur carrière respective au sein de la mairie. Les premiers échanges autour de l'outil RFU se sont effectués, ainsi, dans un contexte de méfiance et d'hostilité palpable.

6.1.3 Des bénéfices limités dans la gestion urbaine, un décloisonnement difficile des outils

Les applications urbaines du Registre Foncier Urbain constituent la troisième application vantée par les promoteurs de l'outil dans la gestion et le renforcement des capacités municipales. Il s'agit aussi de l'application qui est le plus mis en avant au niveau du grand public. Nous pouvons lire, par exemple, dans la brochure de présentation du RFU publiée conjointement par le SERHAU-SA et l'Ambassade de France à Cotonou en 2005 et destinée à être distribuée aux habitants lors des enquêtes de terrain, dans les toutes premières lignes :

« Cet outil de gestion urbaine vise à donner une meilleure connaissance des données sur le niveau d'équipement des parcelles, sur le cadre bâti, sur le niveau de viabilisation (nature de l'accès à la parcelle, eau, électricité, assainissement, téléphone, le nombre d'occupants de la parcelle, les activités économiques exercées etc.).

L'agglomération de ces informations permet aux autorités communales de mieux gérer la cité. En effet, on gère d'autant mieux dès lors que les autorités concernées disposent d'un état des lieux fiable et qu'elles connaissent les potentialités pouvant participer au développement de la commune. Par exemple, la programmation de l'entretien des voies pourra utiliser le support de la cartographie de base ; les actions retenues au titre du Plan de Développement Communal pourront être visualisées sur support cartographique afin de rendre plus concrète leur répartition spatiale sur le territoire de la commune. De même le système d'adressage reporté sur la cartographie de base sera utile pour tout un chacun pour identifier le domicile des administrés. ».

Une partie des informations collectées et organisées dans les bases de données du RFU pourrait être utile à l'ensemble des services techniques en charge de la gestion des infrastructures et des réseaux de la ville ainsi que pour l'organisation de certains services publics et les travaux de prospective et d'aménagement du territoire. Ces données sont essentiellement regroupées dans le fichier « parcelles » avec différentes rubriques sur les usages de la parcelle et la description physique de celle-ci : présence d'une clôture, accès par rapport à l'état de la voirie, vulnérabilité aux inondations, traitement des matières fécales et aux modalités d'enlèvement des ordures ménagères (Extrait 16 de la base de données du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji).

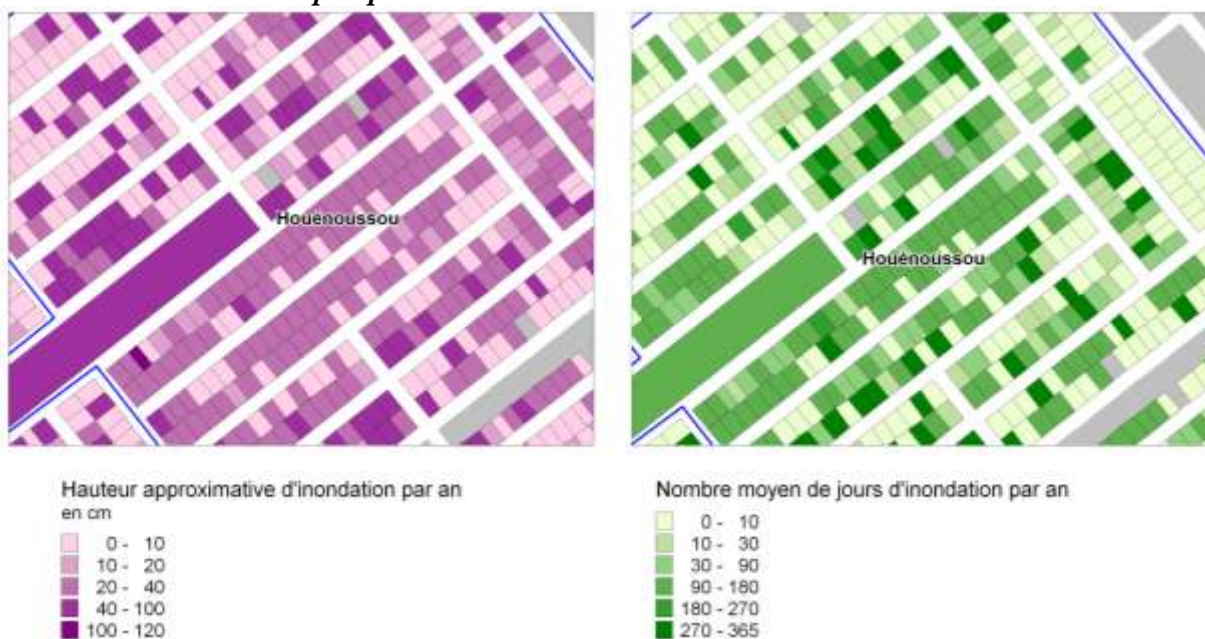
D'autres informations urbaines peuvent être trouvées dans les autres fichiers comme le nombre et la hauteur des bâtiments (nombre d'étage) présents sur une parcelle ainsi qu'un ensemble de données socio-économiques (nombre de ménages par parcelle, montants des loyers, profession du propriétaire,...).

Les données cartographiques du RFU sur la voirie et les informations attributaires sur l'adressage postal pourraient aider notamment les services techniques en charge de la gestion du domaine public et des différents réseaux d'assainissement ainsi que les services municipaux en charge de la sécurité publique (élaboration de zonage, de plan d'évacuation).

La qualité des informations urbaines intégrées dans les outils

L'observation des contenus des bases de données des différents RFU montre, comme nous avons pu l'analyser déjà au niveau des applications foncières, une fiabilité plus ou moins sûre des informations recueillies. Ci-après est présentée une illustration à l'appui. Il s'agit d'une analyse thématique construite à partir de la base de données du RFU de Cotonou sur la rubrique « vulnérabilité aux inondations ». Nous voyons pour un groupe de parcelles situé dans un même quartier (Houénoussou), qui devrait logiquement être soumis plus ou moins aux mêmes risques, que les informations contenues dans les bases de données sont très dissemblables.

Document 23 : Mise en perspective de la base de données urbaines du RFU de Cotonou



Source : Bases de données du Registre du Foncier Urbain de Cotonou, 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Cette faible fiabilité des informations contenues dans les bases de données de l'outil peut être expliquée par les mêmes raisons relatées au niveau des applications foncières. Il s'agit des conditions générales de la constitution des bases de données par un système d'enquête exhaustive où le personnel recruté pour les travaux ne porte pas souvent beaucoup d'intérêts à ces rubriques. Se pose ainsi le problème de décalage entre conscience professionnelle et formations des producteurs de l'information de base et exigences techniques de ses

utilisateurs finaux. Pour remplir leur fiche d'observation, ces enquêteurs s'appuient parfois sur les réponses fournies par les occupants des parcelles. Or ces réponses, notamment dans les deux exemples présentés ci-après, relèvent de la mémoire habitante et peuvent de ce fait être particulièrement contestables par rapport à la réalité des situations.

Quelle coordination possible dans les activités de gestion urbaine autour de l'outil RFU ?

Comme dans la gestion foncière, les applications urbaines du RFU ne peuvent être envisagées sans une importante coordination des activités au sein des communes. A ce niveau, l'observation des travaux menés dans les collectivités locales montre à la fois certaines difficultés et le déroulement de contingences d'accélération de pratiques et d'usages opérationnels.

Le RFU contient, théoriquement, des données techniques pour appuyer l'organisation de la pré-collecte des ordures ménagères à travers les informations recueillies dans la rubrique « traitement des ordures ». Or, à Cotonou, le service de la mairie chargé de gérer de façon opérationnelle la pré-collecte travaille à partir d'une base de données élaborée au sein du *Projet de Gestion des Déchets Solides et Ménagers* (PGDSM) développée par l'ONG Oxfam Québec (projet de développement présenté au cours du chapitre 2.2.2). Il y a ainsi au sein de la même collectivité locale la présence de deux bases d'informations thématiques sur le traitement des déchets solides avec deux outils informatiques d'exploitation différents. Ces deux bases thématiques ne sont pas conçues exactement à partir des mêmes champs d'observation. Cependant leur comparaison avec la construction d'une analyse thématique (Document 24) montre une forte complémentarité des informations collectées.

Cet exemple amène à s'interroger sur les événements qui ont été à l'origine cette double production d'informations parcellaires et les importants surcoûts financiers qui ont du en résulter. En d'autres termes, qu'est ce qui a fait défaut dans la mutualisation de l'information produite au niveau d'un même territoire et sur une même thématique ?

Quelque soit, dans le cas ici présenté, la faute du projet PGDSM et de son montage institutionnel, l'existence de ces deux bases de données tend à révéler les limites du dispositif RFU à coordonner l'ensemble des productions d'information géographique à l'échelle de la ville de Cotonou.

Nos observations sur une longue période des activités des services municipaux en charge du RFU nous ont permis d'identifier plusieurs facteurs organisationnels mais aussi humains pour expliquer le faible niveau, encore palpable en 2010, de coordination des activités de gestion urbaine autour de l'outil.

A Porto-Novo et Cotonou, le rattachement administratif de la cellule RFU à la direction municipale en charge des affaires financières et économiques des mairies lui renvoyait l'image d'un service exclusivement tourné vers des intérêts sur le développement de la fiscalité locale. Pour plusieurs agents municipaux interrogés, il n'apparaissait pas encore naturel, en 2007, de se tourner de façon systématique vers la cellule RFU pour disposer d'informations urbaines nécessaires à leurs activités.

Le contenu des informations urbaines limité à moins d'une dizaine de rubriques n'est pas non plus à même de satisfaire les besoins d'informations de tous les services techniques de la ville. C'est pour ces raisons, que dans le cadre de leur activité, certains services ont du mettre en place leurs propres bases de données.

Document 25 : Comparaison des bases de données du RFU et du projet PGDSM sur le traitement des ordures ménagères à l'échelle de la parcelle



Source : Bases de données du Registre du Foncier Urbain de Cotonou, 2010 et du Projet PGDSM, Oxfam-Québec 2010. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012

Dans quelque cas (encore de l'ordre de l'évènement en 2010), l'appui de la cellule RFU a été sollicité pour une structuration de données en vue d'une exploitation sous forme de Système d'Information Géographique. Ce fut le cas, par exemple, en 2009 à Cotonou avec des bases de données sur les infrastructures socio-communautaires (infrastructure de santé, établissement d'enseignement, bâtiment administratif, équipement sportif, etc.) confiées par la direction municipale de la prospective et du développement municipal (DPDM). Les travaux menés ont permis l'intégration dans le SIG du RFU de plusieurs couches thématiques d'infrastructures. Cette collaboration entre les deux services municipaux a pu être engagée grâce à l'importante réceptivité du directeur municipal en charge de la prospective aux enjeux de l'outil SIG.

Tant louable qu'il soit, ce type de collaboration ne peut se soustraire aux enjeux de la formation de l'ensemble du personnel municipal utilisant de près ou de loin l'information géographique. En effet, les profils généralistes des agents des cellules RFU ne permettent pas d'envisager le développement et la mise à jour d'information très techniques et thématiques. Dans le cadre des travaux sur la prospective, par exemple, le personnel du RFU ne peut se substituer pour l'élaboration et la publication de document cartographique à l'expertise de spécialistes dans ce domaine. Le développement des applications de gestion urbaine d'outil tel le RFU dépend, au niveau de l'administration locale, d'un processus collectif de sensibilisation aux avantages de la géomatique dans ces activités.

Principales limites opérationnelles de l'outil : les moyens financiers et les organisations managériales des communes

Au-delà d'un problème de coordination des travaux de production d'informations géographiques, la mise en perspective des applications urbaines du RFU amène à s'interroger sur les capacités des communes à mettre à profit les avantages suscités par l'outil. En d'autres termes la question est : aussi puissant soit-il pour la gestion urbaine, le RFU est-il à même de supplanter les difficultés matérielles des communes dans l'amélioration des services publics rendus aux populations, la planification de l'aménagement et de le développement des infrastructures ?

Pour illustrer cette problématique, nous allons appréhender ici l'implication et les limites du RFU dans le traitement de l'adressage postal des rues de Cotonou.

Le Registre Foncier Urbain avec son système de codification technique des parcelles de terrain permet la création, au niveau communal, d'un système d'adressage d'un système cadastral et d'un système postal (Chapitre 4.1). Ce dernier système devrait logiquement pouvoir être utilisé par plusieurs techniciens de la ville, par les opérateurs économiques et par les populations pour se repérer. Il devrait permettre également l'engagement d'opération de panneautage des rues du territoire de la commune. Nous allons voir ci-dessous que la mise en perspective des avantages de l'outil RFU par rapport à ces différentes réalisations concrètes montre certains décalages.

A la suite des travaux de l'installation de l'outil RFU, à Cotonou une campagne de vulgarisation du système d'adressage a été entreprise. Une note technique a été conçue par la

SERHAU et assez largement diffusée au niveau de différentes administrations. Sur 19 pages, avec de nombreuses illustrations en couleur, les principes de base de l'adressage y étaient décrits. A partir des travaux du RFU encore, une carte a été publiée par l'*Institut Géographique National* du Bénin (IGN-Bénin) et l'*Institut Géographique National-France International* (IGN-FI) en 1997 à l'échelle 1/15 000ème. Cette carte est disponible au prix de 7 500 FCFA dans les principales librairies de la ville (SONAEC, Notre Dame et Buffalo) et à 3 500 FCFA directement à la Direction nationale de l'IGN-Bénin (Avenue Delorme - Ganhi). Etant diffusée par l'IGN-FI, il est possible aussi d'acquérir cette carte dans de nombreuses librairies françaises ou par commande sur son portail Internet. Cette carte constituait, jusqu'en 2012, le seul document de repérage dans la ville à destination des touristes.

Dans la pratique, très peu d'usagers de la ville de Cotonou connaissent les numéros RFU de rue et il est presque impossible qu'une personne fasse référence à ce numéro pour indiquer une voie (goudron, pavée, latérite). Dans la plupart des cas, les usagers de la ville feront plus facilement référence au type de la voie, du quartier qu'elle traverse ou d'un établissement qu'elle longe qu'à son nom de baptême ou, encore de façon plus improbable, à son code RFU. Par exemple, les utilisateurs vont mentionner plus facilement « le Pavé Fidjrossé » au lieu de « l'avenue de la Francophonie », « l'Avenue du Ciné Vogue » à la place « l'Avenue Steinmetz », « la rue qui fait face à l'Eglise St Michel » pour indiquer « l'Avenue Proche ».

Planche photographique 20 : Rues panneutées à Cotonou à partir des travaux du RFU



(Clichés Charles-Dominé J. 2010)

Au niveau du panneutage des rues, les financements de la Coopération française pour l'installation de RFU en 1991 avait prévu la pose de plaques dans les quartiers centraux de la

ville et l'adoption de modèles standardisés de plaques. Ce panneautage a été réalisé à partir de plaques en métal de couleur bleu marine avec une écriture blanche et posées sur le premier bâtiment d'entrée dans la rue (Planche photographique 22).

Planche photographique 21 : Le développement de panneautage localisé à la marge des principes du RFU à Cotonou



Cité Houehiyo – les rues sont baptisées par rapport à une essence arbustive en référence aux plantations faites sur celles-ci. Plaque fond bleu, écriture blanche.



Villa Fagbohoun – quartier Cocotier : les rues portent des noms de dieux grecs. Plaque fond blanc, écriture noire, reproduction d'un personnage mythologique, cadre marron en bois.



Boulevard de la CEN-SAD : Panneau en fer, écriture verte- fond blanc.



Avenue Jean-Paul II – niveau Ambassade de France : Panneau en fer, fond blanc, contour rouge.



Rue Barack – Plaque en bois peinte – initiative habitante - Quartier Afacodji.

(Clichés Charles-Dominé J. 2010 et 2011)

En 2010, l'organisation du panneautage des rues pour les quartiers centraux de la ville révélait un système vieillissant et particulièrement abîmé. Les plaques ne sont généralement pas entretenues et beaucoup se trouvent dans un état de délabrement assez avancé. Lorsqu'elles tombent ou sont accidentées, elles ne sont généralement pas remises en place par les Services Techniques de la ville (qui pourtant, du moins jusqu'en 2011, disposaient dans l'enceinte de ses bâtiments administratifs d'un énorme stock de plaques d'avance). Par ailleurs, l'organisation du panneautage des rues montrait, en 2010, un développement récent de systèmes d'adressages locaux, privés, restreints à un quartier ou à certains axes particuliers. Ces nouveaux panneautages ne répondaient pas à la logique de la codification proposée par le RFU. Sur un plan matériel, les plaques ne correspondaient pas non plus au modèle adopté à la

suite de l'installation de l'outil dans les années 1990 avec la mention, sous le nom de baptême, de la rue du code RFU.

Cet exemple développé sur le panneautage des rues à Cotonou montre ici les limites du RFU dans sa capacité à imposer ses normes techniques de référencement du domaine public dans tous les travaux sur la voirie menés dans la ville. L'énumération des activités générées à partir des données sur l'adressage du RFU fait état, depuis les années 1990, de bénéfices concrets dans la gestion de la ville (publication d'une carte, pose de plaques d'identification dans les rues). La mise en perspective des évolutions des équipements sur la durée montre, cependant, des difficultés de l'administration communale à la fois à entretenir et permettre le développement des bénéfices de l'outil sans les appuis financiers de projet de développement exogène.

En octobre 2012, la ville de Cotonou venait de bénéficier officiellement d'un nouveau financement de la Coopération française à travers un *Fonds de Solidarité Prioritaire* (FSP) pour la refonte totale de son système d'adressage postal. Le suivi des opérations de ce projet et notamment sa prise en compte des acquis du RFU apparaît à plusieurs titres intéressant dans l'étude de la gouvernance urbaine. Est-ce qu'un financement de bailleur de fonds, si conséquent soit-il, est-il à même de supplanter entièrement une expérimentation de 21 ans d'un système d'adressage postal au sein de l'administration locale ?

Dans la poursuite de la mise en perspective des effets locaux du Registre Foncier Urbain et dans la continuité du questionnement engagé sur les capacités de résilience des communes aux projets de développement exogènes, la deuxième partie de chapitre suivante va s'intéresser aux nouvelles intercommunalités promues au sein de la région du sud-est Bénin.

6.2 Vers une intercommunalité dans la région sud-est Bénin ?

L'essaimage des dispositifs de registres fonciers urbains dans la région du sud-est Bénin depuis 1991 offre la possibilité technique, en 2012, d'une lecture quasi-uniforme d'un vaste territoire sur plusieurs communes et qui intègre les deux capitales politique et économique du pays (Figure 43).

Nous allons au cours de cette deuxième partie de chapitre appréhender si cette nouvelle approche technicienne du territoire est en mesure de susciter d'autres formes de gouvernance. Les institutions sociales et politiques de la région vont-elles permettre de telles nouvelles expérimentations ?

Figure 43 : Etat des lieux du territoire intégré dans un dispositif de Registre Foncier Urbain en 2010 dans la région urbaine Cotonou – Porto-Novo



Source : Cellule RFU Abomey-Calavi, Cotonou, Sémé-Podji et Porto-Novo, 2010.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

6.2.1 Quelle forme et quel avenir pour une « intercommunalité de projet » ?

L'intercommunalité est une forme avancée de coopération entre collectivités locales voisines. On fait référence à ce concept lorsque les communes se regroupent pour construire ensemble des projets de développement avec le transfert de certaines compétences et moyens mutualisés vers une structure supra-communale. La décision de coopération est théoriquement fondée sur la libre volonté des communes appartenant à un même espace territorial et partageant certaines réalités. Dans la pratique, les expériences montrent que les projets d'intercommunalité sont parfois longs et conflictuels, pas toujours aisés à accepter par les pouvoirs locaux, surtout dans le cas de différentiel de ressources ou de paysage social.

Dans plusieurs espaces urbains africains, différentes initiatives de coopérations internationales ont été menées pour promouvoir l'intercommunalité comme moyen de développement. Au Bénin ces initiatives sont menées à peine quelques années après la décentralisation et l'organisation des équipes municipales, engendrant une certaine incompréhension de la part des élus.

Nous allons revenir ici sur la genèse et les impacts institutionnels du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) projet de coopération internationale financé en quasi-totalité par l'Agence Française de Développement (AFD). Ses activités, concentrées sur les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji, comportaient un important volet de création et de consolidation de registres fonciers urbains sous forme de SIG. Ses activités visaient aussi à instaurer de nouvelles solidarités intercommunales à travers d'une part l'usage partagé d'un même outil, de normes techniques et de référentiels communs et, d'autre part, l'organisation de multiples séminaires de concertation et de formation communs au personnels de ces trois communes [JOSSE G., GBEDAN M., HOUENOU DE DRAVO L. et SOGLO N. 2007].

Une intercommunalité autour de Cotonou promue par l'AFD en s'appuyant sur la diffusion de l'outil RFU à un vaste espace urbain et périurbain

Le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) est un projet financé par l'Agence Française de Développement (AFD) qui s'est déroulé entre 2006 et 2011. Ce projet s'est inscrit dans les appuis de l'AFD au *Programme national de Gestion Urbaine Décentralisée* (PGUD) dont une grande autre partie des financements était apportée par la Banque mondiale. Le PAACo a été défini dans une zone d'intervention localisée sur trois territoires communaux : Abomey-Calavi, Cotonou et Sémé-Podji. La finalité du projet était l'amélioration du fonctionnement de l'agglomération urbaine par la création d'infrastructures et d'équipements et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale. Précisons qu'il n'y avait pas, au départ du projet, d'agglomération au sens institutionnel autour de ces trois communes. Il n'y avait pas plus, à l'époque, de cadre législatif permettant la définition de ce genre de regroupement de commune et la création de structure supra-communale. Ce dernier cadre institutionnel ne sera défini par l'Assemblée Nationale qu'en mai 2009. Les trois municipalités du projet n'avaient pas non plus d'expérience d'échanges et de rencontres de ses élus et techniciens dans le cadre d'association comme c'était le cas entre les responsables des communes du département de l'Ouémé à travers la *Communauté des Communes de l'Ouémé* (CCO – Cf. infra).

Trois composantes ont structuré les domaines d'intervention du projet PAACo.

Les composantes B et C portaient toutes deux sur la construction d'équipement mais avec des modalités opératoires différentes. La composante B, dotée d'une enveloppe de 6,3 millions d'euros, portait sur la réalisation d'infrastructures primaires. Les travaux ont concerné la construction d'un collecteur de rétention des eaux pluviales à Cotonou et différents réseaux de voiries et d'assainissement pour Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Cette composante du projet était menée dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGeTUR - chapitre 2.2.2.a). La composante C, dotée d'une enveloppe budgétaire d'1,05 millions d'euros, portait sur le financement d'un ensemble d'investissements physiques conçus et réalisés dans le cadre d'une démarche communautaire de développement économique et social. Les financements dégagés concernaient des micros projets dans les quartiers défavorisés (centre de santé communal, modules de classes d'école, latrines, place de marché). Ces travaux étaient menés à travers une maîtrise d'ouvrage assumée des municipalités.

C'est la composante A, d'une dotation de 3 millions d'euros, qui présente l'approche la plus originale du projet urbain. Cette composante portait sur le renforcement des capacités des trois municipalités. Elle incluait notamment le financement d'équipements et matériels, l'installation de registre foncier urbain (sous forme de SIG) et, ce qui nous intéresse ici, l'appui à la mise en place d'une coopération intercommunale avec l'intervention de la Communauté Urbaine de Lille Métropole¹² et une participation financière au projet mené par Cities-Alliance¹³ d'élaboration d'une stratégie de développement urbain appelé CDS (Cities

¹² Communauté urbaine française créée en 1968 réunissant, en 2010, 85 communes sur 650 km² et environ 1 100 000 habitants.

¹³ Cities Alliance est une initiative de la Banque mondiale et ONU-Habitat créée en 1999 à laquelle se sont associés une douzaine de pays de la zone OCDE pour lutter contre la pauvreté. Cette alliance de villes et de leurs

Development Strategy). Les objectifs du projet d'élaboration d'une stratégie de développement urbain (CDS) étaient définis, dans les documents de présentation du projet, pour i) promouvoir des conditions de développement d'une agglomération inclusive, fonctionnelle et gérée de façon rationnelle/efficace avec les outils institutionnels et techniques adéquats, ii) permettre à l'Agglomération, à partir d'un processus participatif au bout duquel les parties prenantes locales définissent clairement des priorités d'action et d'investissement, d'attirer des ressources financières à long terme pour financer son développement [Référence Internet Cities Alliance].

Dans son déroulement, le PAACo a été à l'origine de l'expérimentation de plusieurs nouvelles pratiques administratives dans les communes d'Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Cotonou.

Dans son montage institutionnel, d'abord, le projet a inauguré pour la première fois au Bénin la maîtrise d'ouvrage d'un projet d'un bailleur de fonds bilatéral à des communes décentralisées. Cette circonstance a été possible par la signature par le Gouvernement d'accords de rétrocessions de la subvention de l'AFD (versée à l'Etat béninois) aux trois communes de l'agglomération de Cotonou.

Dans les accords de financement prévus par le projet, chaque commune a été dotée d'une ligne budgétaire propre au niveau de la comptabilité de l'AFD. Les aides financières dégagées ont été partagées de la manière suivante : 57% pour Cotonou, 29% pour Abomey-Calavi et 14% pour Sémé-Podji ce qui correspondait à peu près à une répartition proportionnelle par rapport au nombre d'habitants des communes (entre 6 et 8 euros par habitants).

Pour plusieurs activités menées par le projet, la participation financière des trois communes sur la subvention de l'AFD a été sollicitée. Ces activités en commun ont concerné, par exemple, l'ensemble des procédures de gestion de l'assistance technique du projet à travers la présence de deux coopérants français (recrutement, mise à disposition d'un bureau équipé, divers moyens de fonctionnement), les manifestations menées par l'intervention de la Communauté Urbaine de Lille Métropole et la participation aux travaux de l'élaboration de la stratégie de développement urbain sous la supervision de Cities-Alliance.

Chacune de ces activités a demandé la mise en place d'un cadre de concertation et de dialogue entre les trois communes puisqu'il fallait en amont l'accord des trois maires pour imputer les différentes lignes budgétaires du projet. Ce cadre de concertation et de dialogue portait sur le contenu et les motivations des opérations lancées, la rédaction de termes de références et sur toutes les procédures administratives de recrutement des prestataires de services, des consultants et des fournisseurs de bien d'équipement. Ce contexte collégial de l'approche financière du projet a incité les municipalités à organiser des séances de travail régulières, à

partenaires au développement gère le suivi du programme *Villes sans taudis*, onzième cible des Objectifs du Millénaire pour le Développement Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. Cette institution met l'accent « sur le rôle des villes dans la mobilisation des habitants, le développement de nouvelles stratégies, la mise au point d'outils juridiques, institutionnels et financiers afin d'améliorer les conditions des vies des populations les plus défavorisées » [Référence Internet Cities Alliance].

ouvrir des carnets de liaison pour les échanges de documents entre les trois mairies et à uniformiser certaines de leurs pratiques administratives.

Dans sa programmation, le PAACo a mené plusieurs activités de sensibilisation de stratégie de gestion concertée du territoire du continuum urbain de Cotonou et incluant donc Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Cette suggestion d'approche intercommunale est passée par le financement de voyages d'études d'élus et de cadres techniques municipaux dans des structures d'agglomération de commune en Afrique et en France (le Grand Dakar, Tunis-Sfax et la Communauté urbaine de Lille Métropole), par l'expertise des techniciens de la Communauté Urbaine de Lille Métropole et, enfin, avec les appuis du projet de Cities-Alliance. Ce dernier appui a permis la publication de plusieurs études sectorielles sur l'agglomération (l'amélioration de l'assainissement, la mobilité urbaine et l'identification de la pauvreté) et, également, d'une stratégie commune de développement urbain sollicitant la mise en œuvre d'un dispositif de concertation des autorités locales et des différents partenaires de l'agglomération : l'Etat, les bailleurs de fonds, le secteur privé (Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin, Patronat, Association des Banques du Bénin, Association des Institutions de Micro-finance) et la société civile.

Concrètement, ces différentes activités ont engagé les autorités locales à se concerter sur un plan technique et politique dans la définition d'une approche commune de leur territoire. Comme d'autres processus de construction d'intercommunalité, ces engagements ont permis l'expression des revendications de chaque partie impliquée dans l'atteinte d'un consensus : les craintes de la plus petite commune d'être phagocytée par les deux autres, le maintien de son caractère de statut privilégié pour Cotonou, les modalités de partage et de cogestion de certains équipements et financements, la définition de réserves foncières à gestion collégiale. Pour les trois communes intégrées au projet PAACo, cet exercice a d'autant été plus sensible à mener qu'on a à faire à des territoires situés dans trois départements avec des couleurs politiques plus ou moins éloignées, des effectifs de population de différentes grandeurs et des structurations de la population urbaine qui ne sont pas au même niveau (Tableau 24).

Dans la phase finale du PAACo, une mission d'un expert international sur la question de l'intercommunalité a été commandée pour contractualiser une forme d'association englobant les trois communes. Cette mission a abouti au lancement en novembre 2011 de la dernière phase visant à créer un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (ECPI) entre les trois communes qui devrait prendre en charge le secteur des transports et de la gestion des déchets et des eaux [Référence Internet Revue de Presse de l'Ambassade de France à Cotonou du 19 au 25 novembre 2011].

Tableau 24 : Brefs éléments de présentation des trois communes intégrées au PAACo

Commune	Abomey-Calavi	Cotonou	Sémé-Podji
Nombre d'habitants en 2002	307 745	665 100	115 238
Superficie (en km²)	446,3	78,6	212,2
Densité en 2002 (nombre d'habitants par km²)	690	8462	543
Pourcentage de population urbaine en 2002	74,1	100	41,2
Croissance moyenne annuelle de la population entre 1992 et 2002	9.3%	2.2%	5.9%
Département	Atlantique	Littoral	Ouémé
Nombre d'arrondissements	9	13	6
Nombre de quartiers	70	143	38
Statut administratif	Sous-préfecture jusqu'en 2002, Commune à statut ordinaire depuis 2002	Circonscription urbaine de 1993 à 2002, Commune à statut particulier depuis 2002	Sous-préfecture jusqu'en 2002, Commune à statut ordinaire depuis 2002
Organe décisionnel	1 maire, 2 adjoints, 25 conseillers	1 maire, 3 adjoints, 45 conseillers	1 maire, 2 adjoints, 17 conseillers
Couleur politique en 2010	apparenté à la mouvance présidentielle	RB - principal parti d'opposition nationale	FCBE – mouvance présidentielle
Dépense moyenne de fonctionnement*	372 866 277	7 422 179 758	3777 093 821
Dépense moyenne de fonctionnement par habitant*	1 135	10 548	3 076
Dépense moyenne d'investissement*	79 596 064	1 925 574 728	111 083 075
Dépense moyenne d'investissement*	244	2 741	905
Bénéficiaire du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée	Oui (depuis 1993)	Oui (depuis 2005)	Non

* données exprimées en FCFA pour l'année 2007.

Source : RGPH 2 et 3, INSAE, 1992 et 2002, Bénin. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 c.

Avec la description de l'organisation du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo), nous pouvons appréhender, comment à travers un projet technique et exogène apporté par une institution financière d'aide au développement, il est engagé la création concrète d'un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (ECPI) avec la dotation de statuts. Ce processus opératoire peut largement questionner par rapport aux motivations des municipalités qui viennent récemment d'être créées (en 2011, seulement deuxième mandature). Voient-elles à travers l'acceptation de ces projets une « conditionnalité de l'aide

internationale » pour leur territoire ? Est-ce vraiment le cas du côté des bailleurs de fonds et, dans le cas échant, quel sens attribuer à cette nouvelle orientation de l'aide au développement qui a lieu quelques années seulement après d'importants appuis à la mise en œuvre de la décentralisation ? Par ces différents questionnements, l'évolution de ces projets d'intercommunalité sur le long terme apparaît particulièrement intéressante à suivre.

6.2.2 Les identités communales sont-elles solubles dans des territoires de projet ?

Au cœur même de la région urbaine du sud-Bénin, des identités territoriales, fraîchement revitalisées par la municipalisation de 2003 constituent des interférences et des freins dans le développement de dynamiques intercommunales. Nous nous fondons ici sur l'observation approfondie d'un exemple de litige territorial apparu lors des enquêtes du Registre Foncier Urbain au cœur du périmètre d'intercommunalité d'Abomey-Calavi – Cotonou et sur une brève analyse des difficultés politiques et culturelles d'intégration de Porto-Novo dans un dispositif unifié d'information géographique et d'intercommunalité.

Le Système d'Information Géographique avec sa cartographie et ses différentes documentations mises bout à bout donne à voir des zones de litiges, ce qui peut accentuer des tensions internes. L'installation de l'outil Registre Foncier Urbain en 2007 à Abomey-Calavi et le développement en même temps de celui de Cotonou a soulevé le problème de délimitation de la frontière communale.

L'exemple développé concerne une zone de litige territorial entre Abomey-Calavi et Cotonou où il a été impossible de faire des enquêtes de terrain. L'outil RFU se trouve ici, dans son fonctionnement et son développement, confronté à des réalités locales.

A. Mondjannagni dans l'élaboration de sa thèse en 1977 relatait déjà cette difficulté d'identification des limites entre territoires d'autorité locale dans la région méridionale du Bénin. A cette époque, chefs de villages et chefs d'arrondissements ignoraient pratiquement les limites réelles de leurs domaines à cause d'une part de l'instabilité relative des lieux de résidence et d'autre part de la dispersion des champs de culture et des propriétés des villageois [MONDJANNAGNI A. 1977, page 97]. Dans ces conditions le Géographe écrit avoir été obligé de travailler, pour le traitement de ses données de terrain, sur une base administrative arbitraire.

En 1998 la Sous-préfecture d'Abomey-Calavi lance officiellement les opérations de lotissement dans l'arrondissement de Godomey, arrondissement limitrophe du territoire de Cotonou. Un cabinet de géomètre est alors recruté pour effectuer l'étape d'état des lieux de la zone. Ce cabinet de géomètre est rémunéré, comme dans les opérations courantes des travaux de lotissement, à la superficie traitée. Il est donc intéressant pour lui de travailler sur un espace vaste. Plus le nombre de parcelles à traiter est important, plus les bénéfices sont grands pour lui car il sera sollicité durant plusieurs années dans des travaux de polygonation de parcelle et lors de l'établissement des documents officiels relatifs aux domaines fonciers de la zone (Chapitre 2.2.2.b). Sans contrôle de la Préfecture de l'Atlantique et du Littoral qui gérait, avant la décentralisation, les affaires foncières à la fois des territoires de Cotonou et d'Abomey-Calavi, les travaux d'état des lieux s'effectuent naturellement jusqu'à la limite des

lotissements du territoire de Cotonou. Pendant plusieurs années, la situation n'a pas généré d'hostilité majeure ni de revendications de la part de la Circonscription urbaine puis de la Mairie de Cotonou dont les administrations successives considéraient cette zone comme un territoire de bas-fonds. Mais au fil des années, sous l'impulsion de la densification urbaine de Cotonou et de l'ouverture d'infrastructures de voirie, cet espace est devenu un territoire convoité par les populations pour l'achat de parcelles et l'implantation d'activités.

Pendant plusieurs années, s'est ainsi développée sur cet espace une confusion juridique et administrative importante.

- Pour la gestion foncière, toutes les opérations de mutation sont effectuées à la commune d'Abomey-Calavi. C'est elle qui légalise les documents et perçoit les droits d'enregistrement lors de l'achat ou d'une vente de parcelle.

- Pour la gestion des infrastructures, c'est la commune de Cotonou qui intervient. A plusieurs reprises le maire de la capitale économique du Bénin est venu inaugurer certains travaux effectués par sa direction des services techniques dans ce quartier.

- Pour les questions d'état civil, les procédures d'authentification de papiers administratifs, les formalités s'effectuent à la mairie de Cotonou et à l'arrondissement d'Aggla (Cotonou).

- Les cartes de votes des habitants pour les différents scrutins nationaux et locaux sont délivrées par la mairie de Cotonou. Les populations participent à l'élection du chef d'arrondissement d'Aggla (Cotonou) et des conseillers communaux pour l'élection du maire de Cotonou.

- Pour la fiscalité locale, jusqu'en décembre 2008 ce territoire ne faisait l'objet d'aucun recensement fiscal. Le Registre Foncier Urbain de Cotonou n'avait pas encore intégré dans sa cartographie cette zone (il n'avait les plans). Le Registre Foncier Urbain d'Abomey-Calavi n'était pas encore installé.

En janvier 2009, le personnel travaillant pour le Registre Foncier Urbain de Cotonou commence à effectuer des enquêtes dans cette zone dans le prolongement de leurs travaux de terrain dans l'arrondissement d'Aggla. Les enquêteurs sont alors pris à parti assez brutalement par des habitants qui se disent appartenir à la commune d'Abomey-Calavi et refusent donc d'être enquêtés. Quelques jours plus tard, la mairie d'Abomey-Calavi décide d'implanter d'imposantes pancartes tout le long de leur limite territoriale revendiquée. Sur les pancartes est mentionné le message suivant : « *Ici commence la commune d'Abomey-Calavi référence en application du décret n°78-356 du 30 décembre 1978, portant limites et dénominations des circonscriptions administratives du Bénin* ». La pose de ces pancartes est à l'origine d'échauffourées entre les populations plus en moins attisées par les deux camps d'Abomey-Calavi et de Cotonou. Ces pancartes sont démantelées et brûlées. Les événements ont un écho dans la presse et les chaînes de télévision nationales.

Afin de mettre un point d'arrêt aux manifestations, avec l'appui du sous-préfet les deux communes décident de confier le règlement de ce litige à la *Commission nationale des affaires domaniales* (CNAD). Il s'agit d'une commission interministérielle placée sous l'autorité du Ministre de la sécurité publique et des collectivités locales (décret n°2001-128 du 4 avril 2001). Cette dernière, pour lequel un budget est prévu selon les statuts, devra statuer officiellement sur les limites entre les deux communes. En 2012, trois après les événements,

la CNAD n'avait toujours pas rendu ces travaux. Ainsi la zone de litige n'était toujours pas, officiellement, intégrée dans un RFU pour la gestion de la fiscalité locale. La tâche de la CAND se révèle particulièrement difficile compte tenu des revendications apportées par chaque camp. Le décret n°78-356 du 30 décembre 1978, sur lequel s'appuie la commune d'Abomey-Calavi pour exercer sa gouvernance, n'a été établi à partir d'aucun document cartographique.

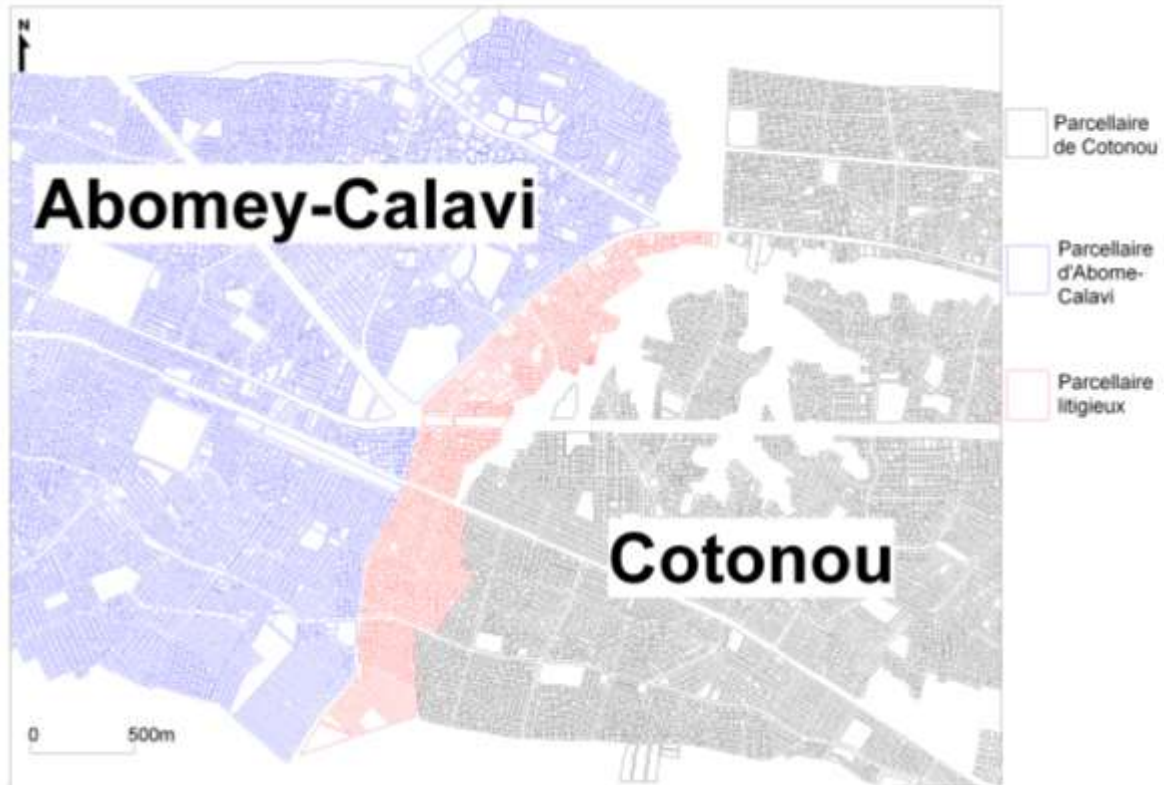
Extrait 37 : Article de presse relatant le litige frontalier entre Abomey-Calavi et Cotonou

Les deux grandes villes que sont Cotonou et Abomey-Calavi ont eu très souvent des démêlés. Et pour cause ! Les visées expansionnistes de chacune de ces communes les ont poussées à empiéter sur le territoire voisin. Tout récemment, plus précisément le vendredi 16 janvier 2009, les populations de ces deux communes ont failli arriver aux mains. En effet, par lettre n° 2/2014/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT/D4 du 12 novembre 2008, le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, Jules Honorat Hessou, informait le maire d'Abomey-Calavi, Patrice Houssou Guèdè, de ce que « des individus se réclamant de la commune d'Abomey-Calavi ont délimité dans la localité de Togbin, les frontières entre les communes d'Abomey-Calavi et de Cotonou par la pose de géantes planques à la hauteur du quartier Fiyégon 2, bien au-delà des balises de l'Institut géographique national (IGN) ; et mieux, ces individus se seraient organisés pour procéder à des opérations de lotissement et de recasement. Le préfet a alors appelé le maire à mettre fin ces manœuvres de sorte à préserver l'ordre public. Dans sa réponse, lettre n°21/1349/C-AC/SG/SAC du 10 décembre, le maire Houssou Guèdè a déclaré que sa commune portait les mêmes récriminations contre celle de Cotonou. Il va envoyer une autre correspondance, n°21/009/C-AC/SG/SAC, datée du 6 janvier, à son homologue de Cotonou pour lui expliquer son intention de mandater un collège d'experts géomètres avec l'appui de l'IGN de sorte à « connaître les limites réelles » des deux communes. Pour lui, il faut que Cotonou respecte le décret n°78-356 du 30 décembre 1978, portant limites et dénominations des circonscriptions administratives du Bénin. Ceci avait conduit les nouvelles autorités locales d'Abomey-Calavi à recourir aux documents de l'Institut géographique national (IGN).

Source : Article paru dans le journal le Matinal du 25 octobre 2010, « Conflits territoriaux entre les différentes entités locales du Bénin: Un sérieux handicap pour la décentralisation ».

La carte ci-après montre les portions de terre qui souffrent de contestations de légitimité entre les deux communes. Les domaines en noir sont sur le territoire communal de Cotonou. Les domaines en bleu sont situés à Abomey-Calavi (arrondissement de Godomey). Les parcelles en rouge sont celles dont l'appartenance reste à déterminer. En 2010, d'après les fonds parcellaires disponibles cette zone de contestation concernait 1850 parcelles délimitées. Comme le montre l'extrait de l'orthophotographie de la zone (Extrait 38), il s'agissait, quasi en totalité, de parcelles de terrain déjà bâties.

Figure 44 : Parcellaire de litige foncier entre les communes de Cotonou et Abomey-Calavi



Source : Plan parcellaire des RFU de Cotonou et d'Abomey-Calavi 2010, Enquête de terrain 2010
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Extrait 38 : Vue aérienne du territoire de litige entre Abomey-Calavi et Cotonou



Source : Orthophotographie 1/20 000 2006
IGN-Bénin – Cellule du Registre Foncier Urbain de Cotonou.

Un second exemple des difficultés de développer les coopérations territoriales dans une région où la décentralisation et la municipalisation sont très récentes porte sur les problèmes

de non intégration de Porto-Novo dans les projets d'agglomération de Cotonou, alors que d'un point de vue fonctionnel, la ville participe évidemment aux dynamiques de cette vaste région métropolisée (Chapitre 1).

La capitale politique du Bénin a tenté davantage d'ouvertures en direction des communes voisines de l'Ouémé que du reste de l'agglomération de Cotonou, et ceci pour des raisons politiques et culturelles qui constituent des facteurs de blocages parfois difficiles à comprendre si l'on se cantonne dans une pure approche de technique et d'efficacité.

Pour Porto-Novo, des « raisons politiques » lors du montage institutionnel du projet sont à l'origine d'une marginalisation de la ville dans le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) financé par l'Agence Française de Développement.

Mais au-delà d'un projet exogène de bailleurs de fonds, on doit appréhender la spécificité historique de la ville de Porto-Novo (Cf. projet *Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo* – Chapitre 2.2.2.c) , fief du parti politique du PRD autour d'Adrien Houngbédji, souvent qualifié de frondeuse et jalouse de ses prérogatives de capitale politique (Cf. *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* –PSRPN – Chapitre 1.1.2.c [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., TAFURI C. 2011 a,]) qu'on voit mal accepter d'être incluse dans une institution qui se serait *de facto* dominée par Cotonou.

De son côté Porto-Novo a tenté de s'inclure dans un projet intercommunal orienté vers le département de l'Ouémé, la *Communauté des Communes de l'Ouémé* (CCo) regroupant 9 communes, qui, pendant un temps, a bénéficié de quelques appuis de coopération décentralisée (Grand Lyon et son agence d'urbanisme). Cette initiative d'intercommunalité, bien qu'avec certains résultats à son acquis¹⁴, a fait long feu faute de financements suffisants notamment à cause de difficultés de recouvrement des cotisations auprès des membres et de définition de plusieurs projets de développement intégré.

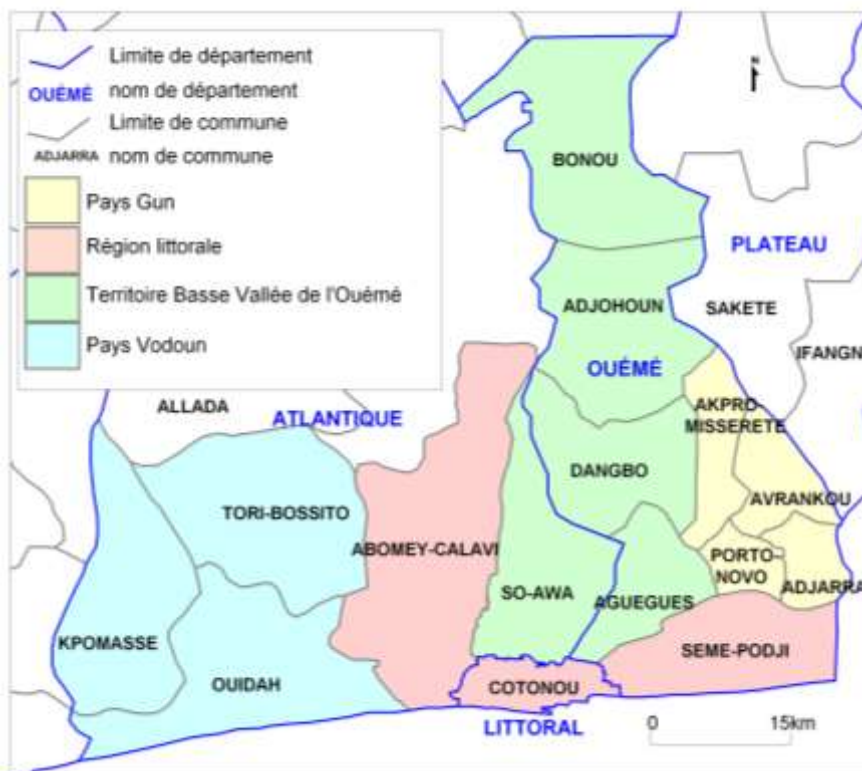
Et enfin, plus récemment, Porto-Novo s'appuie sur des liens plus « culturels » autour de l'idée de « Pays Gun » avec trois de ses communes frontalières (Adjarra, Akpro-Missérété, et Avrankou). Cette organisation territoriale s'appuie sur un travail qui avait été mené initialement par l'équipe du *Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale* (LARES) dont le directeur est le Géographe béninois J-O Igue. Ce travail, financé par la Coopération suisse en 2001, portait sur la coopération intercommunale et a connu beaucoup de retentissements (Cf. encadré). Le travail s'était engagé à étudier les fondements « sûrs et capables de résister à l'usure » des territoires qui puissent permettre un processus de développement en « créant une véritable synergie politique, culturelle et économique » [IGUE J-O. dir. 2001, page 11]. Le travail avait pour ambition, en fait, de présenter une autre lecture de territoire que celle du découpage administratif qui allait fonder les nouvelles communes

¹⁴ Recrutement d'un chargé de mission pour l'animation, iimpulsion de la mise en œuvre d'un schéma de développement touristique, signature d'un accord cadre avec un projet de la coopération technique allemande pour la mise en œuvre d'action d'intermédiation sociale de l'appui financier et technique dans le domaine de l'eau et l'assainissement.

décentralisées, décrit dans le document comme un procédé « qui a été instauré dans un objectif d'encadrement administratif des citoyens » et qui « n'est pas toujours accepté par les populations » [IGUE J-O. dir. 2001, page 1].

Sur la base de ce document, le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) a entrepris, en 2006, avec la *Délégation de l'Aménagement du Territoire* (DAT - ministère en charge de la décentralisation et de collectivités locales) à titre expérimental l'élaboration de deux « Projets de territoire ». Les « Projets de territoires » sont définis comme des documents définissant la stratégie de développement économique, social et humain et des services d'intérêt public d'un ensemble de communes partageant un même territoire, un même espace vécu [Référence Internet PDM]. Les travaux appuyés par le PDM ont concerné le Pays Gun et le Territoire de la Basse Vallée de l'Ouémé. A partir des travaux menés par le PDM et la DAT, il a été intégré le volet de l'intercommunalité dans le *Document de la Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (DSCR - Présentation des orientations politiques du Gouvernement dans l'objectif de faire du Bénin un pays émergent sur la période 2006-2011) présenté par le Gouvernement en 2007. Six objectifs stratégiques ont été définis dans ce grand document de référence (i) reconstruire une administration au service du développement, ii) assainir le cadre macroéconomique et maintenir la stabilité, iii) promouvoir le renouveau économique, iv) développer les infrastructures économiques et sociales, v) renforcer le capital humain, vi) assurer le développement équilibré et durable de l'espace national à travers le développement à la base). Le sixième objectif découle de la *Déclaration de Politique Nationale en matière d'Aménagement du Territoire* (DEPONAT) adoptée en novembre 2002. Le document de mise en œuvre de la DEPONAT appelé *Document de Stratégie Opérationnelle* (DSO) élaboré par la DAT, prévoit, entre autres, la promotion de « Territoires de Développement » basés sur la coopération intercommunale et, à terme, la mise en place de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

Figure 45 : Géographie des « territoires de développement » définis par l'étude du LARES



Source : LARES, 2001. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans ce projet de *Pays Gun*, dont il serait intéressant de suivre l'évolution au cours des prochaines années, il y a bien une volonté de contrecarrer l'hégémonie de Cotonou et de renforcement d'une organisation urbaine bicéphale dans la région du sud-est Bénin. Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans les engagements pris de renforcer les statuts de capitale politique de la ville à la suite du *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* (PSRPN – Chapitre 1.2.1).

Tableau 25 : Brefs éléments de présentation des trois communes du Pays Gun

Commune	Porto-Novo	Adjarra	Avrankou	Akpro-Missérété	« Agglomération de Cotonou » (1)
Nombre d'habitants en 2002	223 552	60 112	80 402	72 652	1 088 083
Pourcentage de population urbaine en 2002	100	27	17,1	31	86,5
4 principaux groupes ethniques en 2002 (2) (en pourcentage de la population totale)					
Yoruba	20,3	6,8	2,5	0,5	4,2
Gun	41,4	68,7	32,6	37,9	13,3
Fon	9,0	2,4	1,3	1,4	30,8
Torri	6,2	11,4	57,0	53,8	1,1
4 principaux groupes religieux en 2002 (en pourcentage de la population totale)					
Catholique	45,5	29,8	27,3	28,8	54,2
Vodoun	4,5	25,9	29,2	20,6	4,2
Christianisme Céleste	5,6	14,8	13,7	20,3	5,9
Islam	24,4	8,3	13,1	10,1	11,2
Couleur politique du maire en 2010 (3)	PRD	PRD	FCBE	PRD	FCBE, RB, FCBE

(1) Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji.

(2) Yoruba : en auto désignation sous-entend ancêtre originaire du Nigeria

Gun : immigré d'Adja à Porto-Novo après le 18^{ème} siècle. Foyer : région d'Allada et du Mono
« Autochtone de Porto-Novo ».

Torri : « Autochtone d'Adjarra et d'Atchoukpa (arrondissement d'Avrankou).

(3) : PRD (Parti de Renouveau Démocratique), parti politique dans l'opposition.

FCBE (Force Cauris Bénin Emergent) : parti au pouvoir.

RB (Renaissance du Bénin) : parti politique dans l'opposition.

Source : RGPH 3, INSAE, 2002.

Ce chapitre 6, construit sous la forme d'un bilan des effets territoriaux des projets d'installation et de déploiement de Registre Foncier Urbain au sud-est Bénin, a dégagé plusieurs répercussions de l'outil dans l'approche technique et fonctionnelle du territoire de la région. Les apports les plus tangibles s'identifient dans l'augmentation des ressources de financement des budgets des communes, donc au niveau du volet fiscal de l'outil. A travers la mise en perspective des usages pratiques de ce dispositif informatique de l'information

géographique, ce chapitre a permis également de révéler la complexité des jeux locaux de politiques, d'identités territoriales et administratives ainsi que d'individualités isolées. Ces différentes considérations territoriales ont des impacts assez importants sur le développement et l'évolution globale de l'outil Registre Foncier Urbain dans son rôle d'accompagnateur de maîtrise d'ouvrage communale mais également intercommunale et régionale.

Conclusion Partie III :

Cette troisième partie a mis en lumière plusieurs formes et degrés de décalage entre les objectifs des instigateurs et des projets de bailleurs de fonds dans l'installation d'outils autour de l'information géographique numérique et les organisations réelles sur le terrain.

Une première série de décalage est relatif aux capacités techniques des communes, encore dans un processus d'expérimentation d'une administration décentralisée et de maîtrise d'ouvrage locale, à mettre en œuvre les moyens techniques, humains et financiers qu'exigent la maintenance et la gestion quotidienne des outils.

Ce sont des investissements étrangers qui ont permis, dans la grande majorité des cas, l'installation des outils mais également la structuration des services municipaux gestionnaires en les dotant de nombreux matériels. L'observation de l'évolution des activités autour de ce service montrent des difficultés, à la suite des financements apportés et du retrait des structures d'accompagnement, à dégager des moyens permettant la pérennité et la fructification des acquis. Nous avons pu mettre, à ce propos, en évidence, l'aspect sensible des ressources humaines locales. Ne pêchant pas particulièrement par rapport à leurs compétences professionnelles, le bât blesse plutôt, dans la gestion de l'outil, au niveau de l'instabilité des agents de conception au sein des directions techniques et du manque de collaborateurs de statut intermédiaire.

La mise en place des outils agit, également, comme un révélateur de nouvelles pratiques pour plusieurs acteurs locaux. Certaines de ces pratiques répondent aux objectifs assignés aux projets de développement à savoir le renforcement des pouvoirs élus en tant que décideurs et promoteurs du développement local. Nous avons notamment dans ce cadre pu appréhender l'appropriation de discours consensuels des équipes municipales autour des bénéfices de l'outil pour le développement des localités. D'autres usages dégagés, mais qui sont parfois complémentaires, à partir des outils relèvent de « *cultures professionnelles locales* » c'est-à-dire ce que J-P Olivier de Sardan définit comme les pratiques locales des métiers quelque peu différentes du modèle officiel par l'incorporation d'habitudes, de routines et d'ajustements liés au site, au fonctionnement particulier des structures, à la nature de la hiérarchie en place, aux relations entre collègues, aux contraintes contextuelles, matérielles, financières [OLIVIER DE SARDAN J-P. 2001].

Conclusion générale

Au bilan de cette thèse, que pouvons-nous conclure sur les manières d'appréhender les modalités de gouvernance des territoires urbains africains à partir du prisme de l'information géographique numérique dans la région du sud-Bénin ?

Au Bénin, à la suite de vastes réformes institutionnelles imposées par les institutions internationales dans le cadre des conditionnalités de l'ajustement structurel, un certain nombre de prérogatives de développement local a été confié en 2003 à de nouvelles entités administratives décentralisées, les communes. L'information géographique s'est alors trouvée au centre d'enjeux inédits, à la croisée de recherches d'outil de gestion rationnelle et efficace des territoires, de la mobilisation de ressources financières, des appuis tous azimuts des organismes internationaux dans le cadre de la promotion de la décentralisation et de l'installation de nouveaux pouvoirs locaux.

Par leur simplicité et leur grande souplesse d'utilisation pour gérer toute activité et la coupler avec une cartographie, les outils de Système d'Information Géographique comme le dispositif Registre Foncier Urbain (RFU), qui a été au centre de cette thèse, ont été fortement soutenus par les bailleurs internationaux pour améliorer la gestion communale dans un contexte de décentralisation-municipalisation à marche forcée (chapitre 3). Ces outils semblaient particulièrement adaptés aux besoins des villes africaines, généralement dépourvues de documents d'urbanisme, de plans de développement et de politiques foncières (Chapitre 1). Les gains immédiats attendus étaient la consolidation et la pérennité de la fiscalité locale et des recettes propres permettant ainsi de renforcer les capacités opérationnelles des communes. A terme, ces outils devaient devenir des éléments clé du développement local au service des élus.

L'étude rétrospective de 21 ans d'installation et de renforcement du dispositif Registre Foncier Urbain dans la région du sud-est du Bénin a mis en évidence une série d'avancées significatives dans la mise à disposition d'un outil de gestion urbaine et de développement communal.

Les travaux menés ont permis l'achèvement d'une cartographie parcellaire adressée et l'organisation de bases de données fines sur les taux d'équipement et les modalités de l'habitat à l'intérieur de chaque parcelle de terrain. Le dispositif Registre Foncier Urbain mis en place au sein des municipalités a rendu possible une hausse des ressources de financement des nouvelles communes basées sur la fiscalité foncière (chapitres 4 et 6). L'organisation de l'outil a directement été à l'origine, en 1994, d'une réécriture de la Loi de Finance avec l'introduction pour les grandes villes d'une Taxe Foncière Unique (TFU) et d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU) pour les petites activités professionnelles.

Nous avons vu également, au cours du document, comment l'outil tend à favoriser une certaine stabilité foncière à l'échelle communale, par une gestion pragmatique de la question foncière, en recensant l'occupation du sol et les propriétaires présumés dans un but fiscal. L'inscription dans les bases de données du Registre Foncier Urbain et le paiement régulier de

L'impôt foncier peuvent en effet contribuer à faire la preuve d'une propriété, comme c'est le cas de Cotonou. L'outil permet également une reconnaissance, par le consensus social local, de la diversité des formes d'organisation foncière (acquisitions par convention sous-seing privé, permis d'habiter délivrés par autorité local, etc.) individuelles ou collectives (relevant de la coutume), qui cohabitent sur les territoires communaux. C'est une alternative - certes très incomplète - à la procédure coûteuse et discriminante de l'immatriculation fondée sur la seule propriété individuelle.

L'étude rétrospective de l'installation et des appuis au renforcement du Registre Foncier Urbain dans la région du sud-est du Bénin a permis d'observer l'évolution d'un contexte international de mise en place de scène de gouvernance et leur phase d'application par la structuration du jeu d'acteurs de la gestion urbaine et foncière. L'étude a permis de mettre en avant ainsi des amorces de changements dans la gouvernance des territoires.

La mise en place et la gestion de l'outil nécessitent l'intervention d'acteurs de différente nature. A côté des coopérations techniques internationales qui ont apporté les financements de base et des collectivités locales bénéficiaires, se sont agglomérés, à cause de leurs prérogatives et compétences législatives et grâce à leurs expertises techniques, un ensemble d'institutions publiques (Direction des domaines, services déconcentrés des Impôts, Institut Géographique National, sociétés d'eau, d'électricité, des télécommunications, etc.) à travers des protocoles d'accord et surtout des opérateurs privés agissant dans le cadre nouveau de la maîtrise d'ouvrage déléguée et dans une logique de plus en plus marchande. Le déroulement des projets a ainsi permis l'inauguration d'espace de travail multi-acteurs avec un même territoire local pour champs d'actions (Chapitre 4).

A partir de 1989, avec le projet expérimental de la ville de Parakou, l'essaimage de l'outil dans l'ensemble du pays a aussi favorisé le renforcement d'un bureau d'études, la *Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain* (SERHAU), société d'économie mixte spécialisée dans la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) d'études urbaines et directement connectée aux financements internationaux, à l'instar sur le sol béninois de l'*Agence d'Exécution des Travaux Urbains* (AGETUR) et de l'*Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public* (AGETIP). Bénéficiant de capitaux publics, ce bureau d'étude dispose d'une autonomie financière et d'obligations d'équilibrage de budgets. La récurrence de son intervention dans presque tous les dispositifs mis en place au Bénin l'a identifiée, au fil des années, comme le fer de lance de l'outil urbain dans le pays. Ce positionnement de la SERHAU dans le RFU a été renforcé par le fait marquant que les collectivités locales autonomes n'ont été mises en place que 13 ans après l'élaboration d'un outil qui leur était destiné, privant par la même l'outil des participations actives des ses acteurs principaux. La notoriété acquise à travers cette expérience de montage d'outils avec les financements apportés par les coopérations étrangères dépasse aujourd'hui largement les frontières strictement béninoises puisque son expertise pour l'installation d'outils similaires est proposée, comme le montre son portail Internet, pour d'autres pays du continent africain où elle « vend » ses compétences. Elle propose même, ce que nous avons pu observer personnellement au Congo-Brazzaville, des séjours clé en main à destination des collectivités

territoriales et institutions nationales africaines pour découvrir le Registre Foncier Urbain avec, au programme, des visites des services dans les mairies où est installé l'outil et des rencontres des différents protagonistes dans les administrations impliquées.

L'omniprésence dans les projets de RFU de la SERHAU a cependant posé le problème de la dépendance des communes décentralisées vis-à-vis de différents intervenants extérieurs (Chapitre 4) et qui compte tenu des sommes massives investies par les bailleurs de fonds internationaux génère des intérêts économiques qui peuvent avoir des effets pervers sur le processus de développement de l'outil. Du fait de la technicité de l'outil, cette dépendance concerne aussi l'élaboration de plans parcellaires (cabinet de géomètre), l'acquisition de couverture aérienne et de nombreuses prestations de maintenance et de programmation informatiques.

Les évolutions récentes des projets RFU montrent une volonté d'autonomisation des communes dans la gestion de leur outil. Cette volonté est aussi explicitement portée par certains bailleurs de fonds dans le financement de projet ce qui semble s'inscrire dans la démarche de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'Aide Publique de Développement. Ce fut le cas en 2006 avec les appuis de *l'Association Internationale des Maires Francophones* (AIMF) qui ont dégagé des financements pour la formation à la géomatique de cadres municipaux de la mairie de Porto-Novo, dans l'objectif de susciter une dynamique municipale autour de l'outil SIG. Ce fut encore le cas entre 2007 et 2010 avec l'initiative de l'Agence Française de Développement (AFD) et son *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* qui a choisi de privilégier la maîtrise d'ouvrage communale pour l'installation du dispositif dans deux communes périurbaines. En 2007 encore, un réseau Registre Foncier Urbain a été créé pour faciliter l'échange entre les communes, avec les appuis initiaux d'une coopération décentralisée néerlandaise (Chapitre 3). Cotonou est particulièrement significative de ce processus progressif d'autonomisation. La ville est aujourd'hui capable, en 2012, de gérer techniquement seule son Registre Foncier Urbain sans recourir à des opérateurs tiers pour les principales activités de mise à jour de la cartographie et de son système d'adressage et de la maintenance des bases de données (Chapitre 6).

Comme instruments basés sur l'information locale et, en particulier, foncière, les outils mis en place offrent un cadre d'expression privilégié pour la municipalisation et la démocratisation. Plusieurs exemples développés ont montré que ces aspects locaux constituent un facteur important de réussite des outils installés. Au niveau des administrations locales, il s'agit d'organisations managériales et de gestion budgétaire, parfois de visions politiques des équipes en place. A l'échelle de la population, les outils organisés suscitent des stratégies singulières par rapport à la question foncière et ses enjeux sociaux d'une part et à la reconnaissance de la complexité des dynamiques sociales et culturelles locales d'autre part (Chapitre 5).

Nous avons vu au terme du chapitre 1 que la région urbaine Cotonou - Porto-Novo, frontalière avec le Nigeria, par ses fortes dynamiques démographiques et territoriales, sa pression foncière et son exposition à de nombreux risques naturels, a un grand besoin d'informations

géographiques régulièrement actualisées afin de définir des plans d'aménagement intégrés et la compréhension d'un territoire qui bouge et change rapidement.

Mais au cours du chapitre 2, nous avons pu appréhender un contexte de production d'information géographique en pleine restructuration et évolution.

La liquidation de la société d'Etat chargée de la réalisation des lotissements (SONAGIM) a laissé une situation d'instabilité dans la gestion des lotissements. Cette gestion fut confiée aux services décentralisés des mairies qui n'avaient pas encore pris les dispositions appropriées pour l'archivage de leur documentation.

Le producteur institutionnel, garant de la fiabilité de la cartographie de base, l'*Institut Géographique National* (IGN-Bénin), a subi de plein fouet les conséquences des plans d'ajustement structurel et de faibles investissements publics. Il en a résulté une grande dispersion des initiatives d'installation d'outil et de création de données sur les territoires urbains de la région sud-Bénin avec une mauvaise articulation malgré les possibilités techniques de superposition, d'interconnexion et d'opportunités théoriquement offertes par le développement des outils SIG et des moyens de communication.

Parallèlement aux progrès des technologies de la géomatique et du déploiement du réseau Internet, les acteurs locaux ont accès à une diversité de nouveaux types de document et d'informations géographique locale.

Les applications de l'outil SIG (cartographie et bases de données) mises en place pour le Registre Foncier Urbain à des fins prioritairement fiscales pourraient être utilisées à d'autres champs d'action publique. Mais nous avons vu (chapitre 6) se manifester des blocages principalement institutionnels, des freins largement liés à des tensions entre acteurs, des pratiques de rétentions de données, pourtant techniquement conçues pour être partagées.

Ces difficultés de partage et de mutualisation des outils d'information géographique entre les divers acteurs intervenant dans les collectivités urbaines ne sont pas une spécificité béninoise. En France, il se trouve aussi des tensions et des enjeux autour des partages de l'information géographique entre les collectivités locales et les services de l'Institut Géographique National (IGN), également animé par un souci de rentabilité économique. Une association, l'AFIGEO (Association française de l'information géographique), s'est donné une mission de médiation entre les différents professionnels de l'information géographique en promouvant l'adoption de cadres de partage et de normes techniques communes. A l'échelle européenne, on retrouve la Directive INSPIRE. Il serait intéressant, au Bénin, de suivre les initiatives récentes de l'établissement de l'*Observatoire Urbain National* au sein de la Direction de l'Urbanisme [Décret n°103 du 28 février 2007 portant création, attribution, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Nationale du Secteur Urbain au Bénin] qui s'est donnée comme mission entre autre de « *fournir aux pouvoirs publics ainsi qu'à toutes autres personnes physiques ou morales intéressées, les données et informations nécessaires à la connaissance et à l'analyse du phénomène et du secteur urbain au Bénin, en vue de la définition de politiques et de stratégies appropriées* ».

Dans sa conception théorique, le Registre Foncier Urbain pourrait être un outil de sécurisation foncière *de facto* par son volet d'inventaire foncier et par la possibilité de rattacher à chaque

objet géographique des informations sur le recasement (relatif à la procédure de lotissement) et les mutations de propriétaire, rendant ainsi possible l'historique des données emmagasinées sur une parcelle. Le volet foncier est pourtant très peu mis en œuvre, le RFU restant un outil municipal alors que la reconnaissance de la possession/propriété est liée à une législation nationale. Le RFU, n'étant pas encore pleinement reconnu comme la base de données de référence en matière d'information foncière, il ne joue pas ce rôle potentiel. De toute façon, des limites techniques de l'outil au niveau de l'échelle de la documentation cartographique et la méthodologie de sa construction (précision plus ou moins 5 mètres et établie à partir de projets de plan de lotissement plus ou moins appliqués sur le terrain) ainsi que la procédure d'élaboration de la base de données (recours à du personnel occasionnel) ne peuvent permettre d'envisager cette application dans le cadre d'une gestion décentralisée.

Enfin, le déploiement de l'outil RFU dans plusieurs communes de la région littorale du Bénin peut être lu comme l'acceptation d'une évolution géographique dans une vaste agglomération urbaine qui transcende les limites administratives et un élément de préfiguration technique de structures intercommunales. L'articulation avec d'autres projets régionaux apparaît presque évidente (Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral, Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du « Grand-Cotonou »). Dans la pratique, nous avons pu soulever des limites d'opérationnalité liées de cette articulation à de fortes identités territoriales construites sur un longue histoire de dynamiques urbaines, religieuses, ethniques et économiques sur ce territoire très singulier d'Afrique de l'Ouest.

Au terme de cette thèse, l'étude des modalités de gouvernance des pays des Suds à travers le prisme des enjeux de l'information géographique numérique locale s'est révélée être une approche scientifique efficace. Le caractère très technique des outils et leurs exigences en termes d'organisations managériales, d'expertises et de mobilisation de moyens financiers permettent de s'intéresser à plusieurs dimensions d'actions, d'activités et d'appropriations territoriales. Au-delà d'un centre d'intérêt sur l'opérationnalité de la décentralisation, le prisme choisi permet, d'une part, de comprendre les mécanismes des politiques internationales de l'aide publique au développement et de ses conditionnalités d'octroi et, d'autre part, de confronter l'évolution des technologies de la géomatique à celle des sociologies locale avec la mise en place des municipalités et l'affirmation des nouveaux élus. La mise en perspective des applications théoriques et réelles d'un outil géographique, *a priori* neutre, amène à considérer un ensemble de processus de transmission et d'appropriation de concepts, de compétences techniques et d'organisations, et d'enjeux à différentes strates du territoire géographique allant tout azimut du local au global. Analysés sur une assez longue période, la construction d'une information géographique et le déploiement de ses outils informatiques offrent un angle d'analyse de l'évolution des politiques de « gouvernance », de leurs effets d'entraînement sur les territoires et, enfin, de leur efficacité pour développement économique et social local.

Bibliographie

ADAMON D., (1995), *Le Renouveau démocratique au Bénin : la conférence nationale des forces vives et la période de transition*, l'Harmattan, Paris, 224 pages.

ADJOVI E., (1998), *Une élection libre en Afrique. La présidentielle de 1996 au Bénin*, Karthala, Paris, 181 pages.

Africapolis (2009 a), Le rapport principal, 124 pages.

URL : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis_Rapport.pdf

Africapolis (2009 b), Des fiches par pays, 104 pages.

URL : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis_fiches_pays.pdf

Africapolis (2009 c), Un atlas, 38 pages.

URL : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis_Atlas.pdf

Afrique contemporaine, (octobre-décembre 1998), *Les aides à l'Afrique en question*, numéro spécial 188, La Documentation française, Paris, 220 pages.

AGBO C., (1959), *Histoire de Ouidah du XVI^e au XVIII^e*, Presses Universelles, Avignon, 308 pages.

AGOSSOU N., (2011), « *Paradoxes de l'étalement urbain à Porto-Novo : dynamique démographique vs dynamique foncière* », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°256, Bordeaux, pp. 467-484.

AGOSSOU N., (2010), « *Contribution béninoise à la géographie* », *Cybergeo : European Journal of Geography, Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique*, article 486,
URL : <http://cybergeo.revues.org/22881>.

AGOSSOU N., (2004), « *Dynamique spatiale à Porto-Novo : les effets de la diffusion des produits pétroliers kpayo* », in *L'espace géographique*, tome 33, Edition Belin, Paris, pp. 211-218.

AGOSSOU N., (2003), « *La diffusion des innovations. L'exemple des zemidjan dans l'espace béninois* », in *Cahiers de géographie du Québec*, volume 47, numéro 130, pp. 101-120.

AKINDELE A. et AGUESSY C., (1955), *Dahomey*, Edition Maritimes et coloniales, Paris, 120 pages.

AKINDELE A. et AGUESSY C., (1953), « *Contribution à l'étude de l'histoire de l'ancien royaume de Porto-Novo* », *Mémoires de l'Institut français d'Afrique Noire*, numéro 25, Dakar, 168 pages.

ALBERT E., et SOMMER J., (2004), « *Quand l'application du droit national est déterminée par la demande locale, Etude d'une résolution de conflit villageois au Bénin* », in *Cahiers d'études africaines*, numéro 75, pp. 659-680.

ALMEIDA TOPOR H. D', (1995), *Histoire économique du Dahomey (Bénin) (1890-1920)*, Collection racines du présent, l'Harmattan, volume 2, Paris, 424 pages.

AMSELLE J-L et M'BOKOLO E., (1999), *Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme en Etat en Afrique*, la Découverte, Paris, 225 pages.

- AMSELLE J-L., (1990), *Logiques métisses, anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Payot, Paris, 257 pages.
- ANDRE P., PRUDENCIO E-H. et SINGH B., (2002), « *Vulnérabilité de la zone côtière du Bénin à un rehaussement relatif du niveau marin : état de la question et préconisation* », in *Annales de Géographie*, numéro 623, Armand Colin, Paris, pp. 25-40.
- ANTOINE Ph. et DIOP A-B., (1995), *la Ville à guichet fermé ?*, IFAN/ORSTOM, Paris, 360 pages.
- ARNAUD J-L., (2008), *Analyse spatiale, cartographie et histoire urbaine*, Parenthèse, MMSH, Marseille, 233 pages.
- ARNAUD M., (1993), *L'urbanisation en Afrique de l'Ouest : mécanismes et logiques*, 30 pages.
- ARROW K., (1971), « *The value of and demand for information* », in *Essays in the theory of Risk-Bearing*, Markham, Chicago, pp. 268-278.
- ASCHER F., (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Edition Odile Jacob, Paris, 350 pages.
- Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), 6 février 2004, *Mémoire sur les besoins liés au transfert de compétences et des ressources aux communes en vue d'assurer le développement à la base*, Cotonou.
- BACH D. et KIRK-GREEN E., (1995), *Etats et société en Afrique francophone*, Economica, Paris, 306 pages.
- BAH C., (1996), « *La lenteur dans l'exécution des opérations de lotissements en milieu urbains au Bénin et ses conséquences néfastes* », in *La Nation*, numéro 1568, Cotonou, pp. 3-6.
- BAILLY A. et BEGUIN H., (1996), *Introduction à la géographie humaine*, Armand Colin, Paris, 201 pages.
- BAIROCH P., (1985), *De Jericho à Mexico : Villes et économie dans l'histoire*, Gallimard, Paris, 708 pages.
- BAKO-ARIFARI N. et Le MEUR P-Y., (2003), « *La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë* » in PERROT C-H., FAUVELLE-AYMAR F-X., (sous dir.), in *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, pp. 125-143.
- BAKO-ARIFARI N., (1997), « *La décentralisation au Bénin. Aperçu sur les réformes et les recherches* », in *Bulletin de l'APAD*, numéro 13, pp. 167-175.
- BAKO-ARIFARI N., (1995), « *Démocratie, régionalisme et « logique du terroir » au Bénin* », in *Politique africaine*, numéro 59, Paris, pp. 7-24.
- BALANDIER G., (1983), *L'Afrique ambiguë*, Plon, Paris, 489 pages.
- BALANDIER G., (1982), *Sociologie actuelle de l'Afrique Noire*, PUF, Paris, 530 pages.
- BALLARD J-A., (1965), « *Les incidents de 1923 à Porto-Novo, la politique à l'époque coloniale* », in *Etudes Dahoméennes*, numéro 5, pp. 69-87.
- BANEGAS R., (2003), *La démocratie à pas de caméléon - transition et imaginaire politique au Bénin*, Paris, Karthala, 494 pages.

- BANEGAS R., (1995 a), « *Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin* », in *Cultures et Conflits*, numéro 17, Paris, pp. 137-175.
- BANEGAS R., (1995 b), « *Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou* », in *Politique africaine*, numéro 59, Paris, pp. 25-44.
- Banque mondiale, AFTU2, PPIAF, Gouvernement du Sénégal, AFRICATIP, (2007), *La délégation de maîtrise d'ouvrage en Afrique en 2007, bilan, enjeux et perspectives*, Rapport provisoire pour discussion, Dakar, 67 pages.
- Banque mondiale – FIAS, (2005), *Etude de l'amélioration de l'accès du secteur aux terrains à usage industriel, commercial et résidentiel*, Cotonou, 91 pages.
- BARBIER J-C., DORIER-APPRILL E. (2002), « *Cohabitation et concurrences religieuses dans le Golfe de Guinée. Le Sud-Bénin : entre Vodun, Islam et Christianisme* », in *Bulletin de l'association des géographes français*, volume 79, Issue 2, pp. 223-236.
- BARBIER J-C., (2000), « *La croissance urbaine de Porto-Novo* », notice cartographique, note inédite, 4 pages.
- BASSAND P., JOYE D. et LERESCHE J-P. (sous dir.), (1995), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Edition Georg, Genève, 315 pages.
- BAUCHEMIN C., (2005), « *Pour une relecture des tendances migratoires entre villes et campagnes : une étude comparée Burkina Faso – Côte d'Ivoire* », in *Etudes de la Population Africaine*, numéro 20, Paris, pp. 141-165.
- BAYARD J-F., (1969), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, Paris, 439 pages.
- BECKOUCHE P., COHEN J., DAMETTE F., FISCHER J-Ch et SCHEIBLING J., (1989), *Métropolisation et aires métropolitaines : Internationalisation et enjeu urbain*, UPI-CNRS STATES, Rapport pour le Commissariat général du Plan, Paris, 354 pages.
- BEGUIN M. et PUMAIN D., (1994), *La représentation des données géographiques. Statistique et cartographie*, Armand Colin, Cursus, Paris, 192 pages.
- BEKE D., (1996), « *Droit foncier informel : un troisième système à côté du droit traditionnel et du droit formel moderne* », in VELIERS (de) G. (sous dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Cedaf – l'Harmattan, numéro 19-20, Cahiers africains, Paris, pp. 25-31.
- BEKKER S. et LEILDE A. (éditeur), (2006) *Reflections on Identity in Four African Cities*, African Minds, Pretoria, 254 pages.
- BENDRAOUA F. et SOUIAH S-A., (2008), *Quand les pouvoirs publics produisent de nouvelles marginalités urbaines : les recasés de Nedjma à Oran (Algérie)*, in SIERRE A. et TADIE J. (sous dir.), *La ville face à ses marges*, Revue Autrepart, numéro 45, pp. 173-190.
- BENNAFLA K., (2002), *Le commerce frontalier en Afrique centrale. Acteurs, espaces, pratiques*, Karthala, Collection Les Afriques, Paris 366 pages.
- BERNARD E., (2004), *Le déploiement des infrastructures Internet en Afrique de l'Ouest*, thèse de Doctorat dirigée par BAKIS H. et CHENEAU-LOQUAY A., Université Montpellier III – Paul Valéry, 429 pages.

- BESSIS S., (1989), *Les associations d'aide au tiers monde (ONG) à la croisée des chemins, Problèmes Politiques et sociaux*, La Documentation française, numéro 615 (septembre), Paris, 64 pages.
- BIERSCHENK T. CHAUVEAU J-P et OLIVIER DE SARDAN J-P., (sous dir.), (2004), *Courtier en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, 318 pages.
- BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J-P., (1998), *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, 296 pages.
- BIERSCHENK T. et MONGBO R., (sous dir.), (1995), *Le Bénin : dossier thématique*, Politique africaine 59, Karthala, Paris, 120 pages.
- BLANCHET A., GOTMAN A., (1992), *l'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Collection 128, Paris, 125 pages.
- BLUNDO G., (2006), « *« Je n'ai pas besoin de ticket » : négociation des droits de marché et petites corruption dans les collectivités locales sénégalaise* », in FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, pp. 323-342.
- BLUNDO G., (2003), « *Décrire le caché. Autour du cas de la corruption* », in BLUNDO G et OLIVIER DE SARDAN J-P., (sous dir.), *Pratiques de la description*, Edition de l'EHESS, Collection Enquête, Paris, pp. 75-111.
- BLUNDO G., (2002), « *La Gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique* », in *Bulletin de l'APAD*, numéro 23-24, Paris.
- BLUNDO G., (2001), « *Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaises* », in *Revue Autrepart*, numéro 20, pp.75-90.
- BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J-P., (sous dir.), (2001), « *La corruption au quotidien* », in *Politique africaine*, numéro 93, Paris, pp. 8-37.
- BLUNDO G., (1998), « *Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire* », in *Bulletin de l'APAD*, numéro 15, Paris.
- BOISMENU I., LEVY M. et MONGBO R., (1999), *Coopération décentralisée : les leçons béninoises. Développement local urbain. Expériences et bilan d'une nouvelle approche du développement*, GRET, Paris, 125 pages.
- BOISMENU I., (sous dir.), (1997), *Coopération décentralisée : les leçons béninoises, expériences et bilan d'une nouvelle approche du développement*, GRET (études et travaux), Paris, 127 pages.
- BOISMENU I., (sous dir.), (1996), *Développement local urbain en Afrique, Histoire et projets*, Collection Etudes et projets, GRET, Ministère de la coopération, Paris, 79 pages.
- BONNIER J., (1991), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 288 pages.
- BOSSARD L., (1994), *Evolutions socio-politiques en Afrique de l'Ouest : synthèse des réflexions menées dans le cadre de l'étude WALTPS*, 30 pages + annexe.
- BOURDIN A., (1998), « *Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance* » in MAI N., (sous dir.), *La ville éclatée*, l'Aube, Paris, pp. 314-330.

- BOURDON D. et TONATO J., (1998), « *La géométrie contre l'urbanisme africain* », in *Etudes foncières*, numéro 78, Paris, pp. 52-57.
- BRASSEUR-MARION P. et BRASSEUR G., (1953), « *Porto-Novo et sa palmeraie* », in *Mémoires de l'Institut français d'Afrique Noir*, numéro 32, Dakar, 131 pages.
- BRASSEUR-MARION P., (1953), « *Cotonou, porte du Dahomey* », in *Les Cahiers d'Outre Mer*, numéro 24, Paris, pp. 364-378.
- BRUNET R., (1997), « *Territoires : l'art de la découpe* », in *Revue géographique de Lyon*, volume 72, numéro 3, Lyon, pp. 251-255.
- BRUNET R., FERRAS R., THERY H., (1992), *les mots de la géographie: dictionnaire critique*, Reclus, la Documentation française, Paris, 518 pages.
- BRUNET R., (1987), *La carte, Mode d'emploi*, Fayard, Reclus, Paris, 270 pages.
- BURGEL G., (1993), *La ville aujourd'hui*, Edition Hachette-Pluriel, Paris, 224 pages.
- Cahier d'Outre-Mer, (janvier-mars 2003), *Gestion partagée et développement communautaire en Afrique Noire*, numéro 221, Bordeaux-Talence, 113 pages.
- CAMARA C., (1971), *L'organisation de l'espace géographique par les villes yoruba*, in *Annale de Géographie*, numéro 439, Paris, pp. 257-287.
- CANEL P., DELIS PH. et GIRARD C., (1990), *Construire la ville africaine, chronique du citoyen promoteur*, Paris, Karthala, 198 pages.
- CARLI J., (2001), *Dynamique des lotissements et enjeux fonciers dans la zone périurbaine de Porto-Novo (Bénin), cas de la SP d'Adjarra*, mémoire de Maîtrise de géographie sous la direction E. DORIER, Université de Provence, Aix en Provence, 171 pages.
- CARON P. et CHEYLAN J-P., (2005), « *Donner sens à l'information géographique pour accompagner les projets de territoire : cartes et représentations spatiales comme supports d'itinéraires croisés* », in *Revue Géocarrefour*, volume 80, pp. 111-122.
- CARTIER-BRESSON J., (2000), « *La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance* », in *Revue Tiers-Monde*, tome 41, numéro 161, Paris, pp. 165-192.
- CHAMBAS G. et DARCOS X., (2005), *Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, Paris, 152 pages.
- CHARLES-DOMINE J., 2003, *Structures d'encadrement et de lien social dans les zones périurbaines de Porto-Novo*, mémoire de DEA sous la direction scientifique de DORIER E., Université de Provence, Aix en Provence, 86 pages.
- CHARLES-DOMINE J., 2002, *Nouvelles dynamiques territoriales : étude de cas la région périurbaine Est de Porto-Novo*, mémoire de maîtrise sous la direction scientifique de DORIER E., Université de Provence, Aix en Provence, 126 pages.
- CHARNOZ O. et SEVERINO J-M., (2007), *L'aide publique au développement*, Collection Repère, la Découverte, Paris, 122 pages.
- CHENEAU-LOQUAY A. et NTAMBUE TSCHIMBULU R., (2003), « *la coopération à l'assaut de l'Afrique subsaharienne, Société de l'information et coopération internationale* », in

- Development.com*, Annuaire suisse de politique de développement, volume 22, numéro 2 (novembre 2003), Genève, pp. 45-75.
- CHENEAU-LOQUAY A. (sous dir.), (2000), *Enjeux des technologies de la communication en Afrique, Du téléphone à Internet*, Karthala, Paris, 402 pages.
- CHOPIN A., (2006), « *le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott* », in *Annale de Géographie*, numéro 647, Paris, Armand Colin, pp. 69-91.
- CIARCIA G., (2008), « *Restaurer le futur. Sur la Route de l'Esclavage à Ouidah (Bénin)* », in *Cahier d'études africaines*, numéro 192, Paris, pp. 687-706.
- CILSS – CERPOD (1995), *Migrations et urbanisation en Afrique de l'Ouest*, Résultats préliminaires, CERPOD, Bamako, 30 pages.
- COLIN J-P., le MEUR J-Y. et LEONARD E., (sous dir.), (2009), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, Paris, 534 pages.
- COLL J-L. et GUIBBERT J-J., (sous dir.), (2005), *L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, collection Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 305 pages.
- Colonie du Dahomey, (1933), *Coutumier du Dahomey (Circulaire du 19 mars 1933)*, Gouvernement général de l'AOF, Imprimerie du gouvernement, Porto-Novo.
- COMBY J., (2007), *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*, ADEF.
- COMBY J., (1998), « *Réformes du droit foncier au Bénin, Etude de faisabilité* », SERHAU-SA, Cotonou.
- COPANS J., (1998), *La longue marche de la modernité africaine*, Karthala, Paris, 373 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C. et MONIOT H., (1993), *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, PUF, réédition, Paris, 501 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C., (1993), *Histoire des villes d'Afrique. Des origines à la colonisation*, Paris, Albin Michel, 403 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C. et GREG O., (1992), *L'Afrique occidentale au temps des Français, colonisateurs et colonisés 1860-1960*, Editions La Découverte, Paris, 460 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C. (sous dir.), (1988), *Processus d'urbanisation en Afrique*, L'Harmattan-villes et entreprises, 2 tomes, Paris, 421 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C., (1985), *Afrique noire, permanences en ruptures*, Payot, Paris, 450 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C., (1982), *Histoire des villes et des sociétés urbaines*, Groupe Afrique noire, cahier 6, l'Harmattan, Paris, 269 pages.
- COQUERY-VIDROVITCH C., (1964), « *La fête des Coutumes au Dahomey, Historique et essai d'interprétation* », in *Annales ESC*, numéro 4, pp. 696-716.
- CORNEVIN R., (1981), *La République Populaire du Bénin, des origines dahoméennes à nos jours*, G-P Maisonneuve et Larose, Paris, 584 pages.

- COUR J-M., (2007) *Maquette démo-économique du Bénin et cadrage démographique et macro-économique des stratégies de développement de Cotonou et de la région métropolitaine*, document de travail, Ambassade de France à Cotonou, 112 pages.
- COUR J-M. et SNRECH S., (1998), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2010*, West Africa Long-term perspective study (WALTPS), Club du Sahel, OCDE, Paris, 157 pages.
- COUR J-M et NAUDET D., (1994), *Le financement extérieur du développement en Afrique de l'Ouest : analyse des transferts et réflexion sur l'aide au développement (1960-1990)*, 124 pages + annexe.
- COUR J-M., (1994), *Analyse démo-économique rétrospective et esquisse d'image démo-économique à long terme de la région de l'Afrique de l'Ouest*, 80 pages.
- COUR J-M., (1993), *Performances du secteur agricole et redistribution de la population en Afrique de l'Ouest*, 33 pages.
- COURET D., (1996), « *Système d'informations urbaines ou système de penser le ville ? : réflexions autour d'un projet de mise en perspective de l'information pour l'observation du changement urbain à Abidjan* », in MINVIELLE J-P., (sous dir.), (1996), *Système d'information et questions de développement*, Cahiers des Sciences Humaines, numéro 32, pp. 187- 802.
- COURET D., (1986), « *Traitement des données localisées : l'infographie à l'ORSTOM* », in *Infographie et Systèmes d'Information Géographie*, Journée de Travail, Bondy, pp. 95-113.
- CROOK R. et MANOR L., (1998), *Democracy and Décentralisation in South Asia and West Africa : Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 348 pages.
- CUSSET J-M., (2005), « *Expertise étrangère et expertise locale : le cas des villes au Viêt-Nam* », in *Revue Géocarrefour*, volume 80, numéro 3, Lyon, pp. 227-235.
- De MIRAS C., (2004 a), « *La décentralisation dans tous ses états : municipalisations, services en réseaux et gouvernances urbaines ouest et nord-africaines* », in *Problématiques d'urbanisation dans les Tiers Mondes*, Revue de l'ISMAE Economies et Sociétés, tome 38, numéro 7, pp. 1233-1259.
- De MIRAS C. (sous dir.), (2004 b), « *L'information de la décision municipale : outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales. Contextes urbains maliens et béninois* », rapport final Action de recherche MAE/ IRD-CODESRIA, Paris, 273 pages.
- De SURGY A., (1996), « *La multiplicité des Eglises au Sud de l'Afrique occidentale* », in *Afrique Contemporaine*, numéro 177 (premier trimestre), Paris, pp. 30-44.
- DEBLE I. et HUGON Ph., (1982), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, IEDES-PUF, Paris, 310 pages.
- DELER J-P. et FAURE Y., (sous dir.), (1998), *ONG et développement, société, économie, politique*, Karthala, Paris, 684 pages.
- DENEGRE J. et SALGE F., (1996), *Les systèmes d'information Géographique*, collection Que Sais-je ?, PUF, Paris, 128 pages.
- DIDIER M. et BOUVEYRON C., (1993), *Guide économique et méthodologique des SIG*, Hermès, Paris, 330 pages.

- DIDIER M., (1990), *Utilité et valeur de l'information géographique*, collection Economica, Paris, 225 pages.
- DOMINGO E., (2007), *La région urbaine du littoral au Bénin : dynamiques urbanisantes et environnement, une géographie de l'aménagement du territoire*, DE Lomé, 2 tomes, 595 pages.
- DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., TAFURI C. (2011 a, sous presse), « *Porto-Novo dans l'aire métropolitaine littorale du Sud-Bénin, quelles dynamiques citadines ?* », à paraître in MENGIN C. et GODONOU A. (sous dir.), *Patrimoine et développement : réflexions pluridisciplinaires*, Publications de la Sorbonne/Ecole du patrimoine africain, 26 pages.
- DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., TAFURI C. (2011 b, sous presse), « *Enjeux des dynamiques de patrimonialisation-l'heure de la décentralisation* », in MENGIN C. et GODONOU A. (sous dir.) *Patrimoine et développement : réflexions pluridisciplinaires*, Publications de la Sorbonne/Ecole du patrimoine africain.
- DORIER-APPRILL E. et MEYNET C., (2005), « *Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines* », in *Revue Autrepart*, numéro 35, pp. 19-37.
- DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E., (2004), « *Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique : métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois* », in *Vingtième Siècle*, numéro 81 (janvier-mars), Paris, pp. 41-54.
- DORIER-APPRILL E., avec la collaboration de AGOSSOU N. et CHARLES-DOMINÉ J. (2004), « *L'information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto-Novo et dans sa zone péri-urbaine (Bénin)* », in De MIRAS C. (dir), rapport final Action de recherche MAE/ IRD-CODESRIA « *L'information de la décision municipale : outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales. Contextes urbains maliens et béninois* », Paris, 40 pages.
- DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S., (sous dir.), (2002 a), *Gérer la ville. Entre global et local* Gérer la ville. Entre global et local, in *Revue Autrepart*, numéro 21, 198 pages.
- DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S., (2002 b), « *Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux* », in *Revue Autrepart*, numéro 21, Paris, pp. 5-15.
- DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J-C, DOMINGO E, TCHIBOZO F et ZOSSOU E., (2002), *Gestion des déchets et assainissement urbaine à Porto-Novo (Bénin)*, Action de Recherche D08, Ministère français des Affaires Etrangères, PSEau (Programme Solidarité Eau)/ PDM (Partenariat pour le Développement Municipal), Paris, 133 pages.
- DORIER-APPRILL E., (2001), *Vocabulaire de la ville*, Edition du Temps, Paris, 192 pages.
- DRESCH J., (1950), « *Villes d'Afrique occidentale* », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, numéro 11, Bordeaux, pp. 206-230.
- DRESCH J., (1946), *Sur une géographie des investissements de capitaux. L'exemple de l'Afrique Noire*, in *Bulletin AGF*, numéros 177-178, Paris, pp. 59-64.
- DUBRESSON A. et FAURE Y-A., (2005), « *Décentralisation et développement local : un lien à repenser* », in *Revue du Tiers Monde*, numéro 181, Paris, pp. 7-20.
- DUBRESSON A. et JAGLIN S., (2002), « *La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne* », in *Historiens et Géographes*, Paris, numéro 379, pp. 161-170.

- DUBRESSON A., (1999), « *Crise(s) et peuplement des villes en Afrique au sud du Sahara* », in COUSSY J. et VALLIN J., *Crises et population en Afrique*, CEPED, Paris, chapitre 14, pp. 375-405.
- DUBRESSON A., RAISON J., (1998), *L'Afrique subsaharienne, une géographie du changement*, Colin, collection U, Paris, 161 pages.
- DUBRESSON A., MARSHALL J. Y. et RAISON J. P., (1994), *Les Afriques au sud du Sahara*, Belin-Reclus, Paris, 480 pages.
- DUBUS N., HELLE C. et MASSON-VINCENT M., (2010), « *De la gouvernance à la géogouvernance : De nouveaux outils pour une démocratie locale renouvelée* », in Revue *L'Espace Politique*, <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>
- DULUCQ S., (1997,) *La France et les villes d'Afrique noire francophone. Quarante ans d'intervention (1945-1985)*, L'Harmattan, Paris, 450 pages.
- DUMONT R., (1973), *L'Afrique est mal partie !*, Seuil, Paris, 256 pages.
- DUNGLAS E., (1967), « *Origine du royaume de Porto-Novo* », in *Etudes dahoméennes*, numéro 9 et 10, Juillet-Octobre 1967, pp. 29-62.
- DURAND-LASSERVE A., MATTINGLY M. et MOGALE T., (2004), *La nouvelle coutume urbaine. Evolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbains dans les pays d'Afrique subsahariennes*, Volume 1, Rapport de synthèse, in *Programme de Recherche urbaine pour le développement*, MAEE, Paris, pp. 208-212.
- DURAND LASSERVE A. et ROYSTON L. (sous dir.), (2002), *Holding their ground, Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Londres, Earthcan, 261 pages.
- DURAND-LASSERVE A., (1993), *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone*, Programme de gestion urbaine, PNUD, Banque mondiale, Washington D.C., 89 pages.
- DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S., (1991), *Le besoin en système d'information foncière dans les villes des pays en développement et l'offre française*, Plan Urbain, rapport de fin d'étude, Paris, 195 pages.
- DURAND-LASSERVE A., (1991), « *Information foncière dans les PED. De la gestion technique à la gestion sociale* », in *Etudes Foncières*, numéro 50 (mars), Paris, pp. 49-55.
- DURAND-LASSERVE A., (1986), *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde. Accès au sol et au logement*, l'Harmattan, Paris, 198 pages.
- DURAND-LASSERVE A. et TRIBILLION J-F., (1983), « *La production foncière et immobilière dans les pays en développement* », in *Hérodote*, numéro 39, Paris, pp. 6-37.
- DUREAU F. et WEBER C., (collectif), (1995), *Télédétection et systèmes d'informations urbains*, Anthropos-Economica, Paris, 379 pages.
- DURKHEIM E., (1990), *Règles de la méthode sociologique*, PUF, Paris, (première édition 1895), 149 pages.
- DURUFLE G., (1988), *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar)*, Karthala, Paris, 207 pages.

- ECHAUDÉMAISON C-D., (sous dir.), (1993), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, Paris, 447 pages.
- ECOBICHON C., (1993), *L'information géographique*, Hermès, Paris, 119 pages.
- EGG J. et HERRERA J., (sous dir.), (1998), *Echanges transfrontaliers et intégration régionale en Afrique subsaharienne*, Revue Autrepart, numéro 6, Paris, 216 pages.
- ELONG MBASSI J-P., (2007), *Historique du PDM, contribution du SG du PDM*, in Institutions et Développement, (2007), *Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Evaluation conjointe franco-canadienne (1991-2006) et prospective*, document établi à la demande de l'Agence canadienne internationale et du Ministère français des Affaires Etrangères, Paris, pp. 4-7.
- ELONG MBASSI J-P., (2004), « *Questions à M. MBassi, coordonateur régional du PDM* », in *La Newsletter du l'EPA*, numéro 8, janvier-février-mars 2004, Ecole du Patrimoine Africain, Porto-Novo, pp. 3-5.
- ELWERT-KRESTSHMER K., (1995), « *Vodun et contrôle social au village* », in *Politique Africaine*, numéro 59, Paris, pp. 102-119.
- FARVACQUE-VITKOVIC C., GODIN L., LEROUX H., VERDET F. et CHAVEZ R., (2005), *Adressage et gestion des villes*, collection Le Développement en marché, Banque Mondiale, Washington D.C., 272 pages.
- FATHALLAH S., (1990), *L'offre française en matière de systèmes d'information géographique. Rapport d'étude*, in *Les besoins et la demande des pays en développement en matière de systèmes d'information foncière*, Contrat plan urbain, CNRS, Paris, 112 pages.
- FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.), (2006 a), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux*, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, 514 pages.
- FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (2006 b), *Réformes administratives et logiques politiques, ancrages locaux et transnationaux*, in FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, pp. 13-36.
- FERRIER J-P., (2001), « *Pour une théorie (géographique) de la métropolisation* », in *les Cahiers de la métropolisation*, Paris, pp. 41-51.
- FERRIER J-P., (1994), « *La métropolisation, stade suprême de la territorialisation ou que modéliser dans les SHS ?* » in *Géopoint 92*, Faculté des Lettres d'Avignon, pp. 93-95.
- FERRIER J-P., (1984), *Antée I, la géographie ça sert d'abord à parler du territoire, ou le métier des géographes*, Edisud, Aix en Provence, 302 pages.
- FERRIER J-P., (1983), *Leçon du territoire*, Edisud, Paris, 294 pages.
- FERRIER J-P., (1973), « *L'espace, l'aménagement et la géographie* », in *L'Espace Géographique*, tome 11, numéro 2, Paris, pp. 143-159.
- FOUCHER M., (1991), *Fronts et frontières, Un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 691 pages.
- FOURCHARD L., (sous dir.), (2007), *Gouverner les villes d'Afrique. Etat, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, Paris, 182 pages.

- FOURCHARD L., (2004 a), *L'histoire urbaine en Afrique : une perspective ouest-africaine*, Maison des Sciences de l'Homme, Histoire urbaine, numéro 9, Paris, 17 pages.
- FOURCHARD L., (2004 b), « *De la résidence lignagère à la rente immobilière : cours et compounds en Afrique Occidentale Française et au Nigeria, fin XIX^e siècle- 1960* », in *Revue Mouvement social*, numéro 204, juillet-septembre 2003, Les Editions de l'Ateliers/ Editions Ouvrières, Paris, pp. 47-64.
- GABAS J.-J., POSTEL M. et KALASA B., (1993), *Les conséquences démographiques de l'épidémie de VIH/SIDA en Afrique de l'Ouest*, 23 pages + annexe.
- GALLAIS J., (1982), « *Pôles d'Etats et frontières en Afrique contemporaine* », in *les Cahiers d'Outre-Mer*, numéro 138 (avril-juin), Bordeaux, pp.103-122.
- GEORGE P., (1974), *L'ère des techniques : constructions ou destructions*, PUF, Paris, 174 pages.
- GERVAIS-LAMBONY Ph., (1994), *De Lomé à Harare, le fait citadin*, Karthala-ISFRA, Paris, 472 pages.
- GIBBAL J.-P., (1974), *Citadins et villageois dans la ville africaine*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 398 pages.
- GIL S., (2007), « *Reconnaissance parcellaire par GPS dans les pays en développement* », in *Etudes foncières*, numéro 130 (novembre-décembre), Paris, pp. 45-47.
- GIOVALUCCHI F. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., (2009), « *Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outils et miroir des développeurs* », in *Revue Tiers Monde*, numéro 198, Paris, pp. 383-406.
- GODONOU A., (2005), « *Le projet de réhabilitation de Porto-Novo (Bénin) : objectifs en termes de conservation et de développement durable* », in *Repenser les limites : l'architecture à travers l'espace, le temps et les disciplines*, INHA (« Actes de colloques »), Paris.
- GOERG O., (sous dir.), (2006), *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, l'Harmattan, Paris, 210 pages.
- GOERG O., (1985), « *Conakry : un modèle de ville coloniale française ? Règlement foncier et urbanisme, de 1885 aux années 1920* », in *Cahiers d'études africaines*, volume 25, numéro 99, Paris, pp. 309-335.
- GOUROU P., (1982), *Terres de bonne espérance le monde tropical*, Edition Plon, Paris, 455 pages.
- GOUROU P., (1973), *Pour une géographie humaine*, Flammarion, Paris, 388 pages.
- GOUROU P., (1970), *L'Afrique*, Hachette, Paris, 487 pages.
- GREGOIRE E., (1986) « *Les discours à l'épreuve du terrain ou l'intervention d'une ONG en milieu rural africain* », in GESCHIERE P. et SCHLEMMER B. (sous dir.), *Terrains et perspectives, Actes du colloques international sur l'anthropologie face aux transformations des sociétés rurales, aux politiques et aux idéologies du développement*, 27-29 novembre 1986, ORSTOM, Paris, pp. 271-284.
- GRISONI-NIAKI J.-C., (2000 a), « *Dynamiques foncières et immobilières explosion urbaine et développement local à Cotonou* », in *les Annales de la recherche urbaine*, numéro 86, Paris, pp. 119-125.

- GRISONI-NIAKI J-C, (2000 b), « *Dynamiques foncières et immobilières, explosion urbaine à Cotonou 1980-1990* », in *Les Cahiers d'Outre Mer*, numéro 211, Bordeaux, pp. 231 à 252.
- Groupe de la Banque Africaine de Développement, novembre 2003, *Bénin, Programmes d'Ajustement structurel I, II et II – Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)*, 47 pages.
- GUILCHER A., (1959), « *La région côtière du Bas-Dahomey occidental* », in *Bulletin de l'IFAN*, Tome 21, numéro 3 et 4, pp. 357-424.
- GUINGNIDO GAYE J., (1992), *Croissance urbaine, migration et population au Bénin*, CEPED-UEPA, les Etudes du CEPED, numéro 5, Paris, 117 pages.
- GUMUCHIAN H. et MARIE M., (1991), *Représentations et aménagement du territoire*, Anthropos/GIP Reclus, Montpellier, 143 pages.
- HAUMONT N. et MARIE A., (1987), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, l'Harmattan, 2 tomes, Paris, tome 1 : 340 pages et tome 2, 327 pages.
- HENRY C., (2010), « *La terre de Sakpata* », in *Le Journal des Africanistes*, numéro 80, Paris, pp. 253-265.
- HERMET G., (1993), *Le Désenchantement de la liberté : la sortie des dictatures dans les années 90*, Fayard, Paris, 335 pages.
- HORTEFEUX C. (sous dir.), GILLET Y., (1989 a), *Information géographique: des inventaires aux systèmes?*, Service technique de l'urbanisme, Ministère de l'équipement et du logement, 35 pages.
- HORTEFEUX C. et GILLET Y. (sous dir.), (1989 b), *Télédétection satellitaire en urbanisme et aménagement*, Service technique de l'urbanisme, Ministère de l'équipement et du logement, 35 pages.
- HOUNKVEVI A., (2003), *Contribution à l'histoire précoloniale du Royaume d'Adjala : des origines à la fin du XIXème siècle*, mémoire de maîtrise d'Histoire et d'Archéologie sous la direction de VIDEGLA M., Université d'Abomey-Calavi, 141 pages.
- HUBERT J-P., (2008), *Entre mobilités polarisées et trajectoires métropolitaines : recherche d'un chaînon théorique*, Mémoire d'HDR, UFR SGA, Aix en Provence.
- HUGON Ph., (1999), « *Le consensus de Washington en questions* », in *Revue Tiers Monde*, Tome XL, Presse Universitaire de France, Paris, pp. 11-35.
- HUGON Ph. et POURTIER R. (sous dir.), (1993), « *Villes d'Afrique* », in *Afrique contemporaine*, numéro spécial 168, 249 pages.
- HUGON Ph., (1989), « *Incidences sociales des politiques d'ajustement* », in *Revue Tiers Monde*, Tome 30, numéro 117, Presse Universitaire de France, Paris, pp. 66-84.
- IGUE J-O., (sous dir.), (2001), *La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises*, LARES, Bureau de la coopération de l'Ambassade de Suisse, Cotonou, 246 pages.
- IGUE J-O., (1999), *Le Bénin et la mondialisation de l'économie : les limites de l'intégrisme du marché*, Karthala, Paris, 310 pages.
- IGUE J-O. et SOULE B., (1993 a), *Etats, frontières et dynamiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest*, Etude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, Document de travail numéro 5, Abidjan/ Ouagadougou/Paris, CINERGIE/CILSS/OCDE, 79 pages.

- IGUE J-O. et SOULE B-G., (1993 b), *Etats, frontières et dynamiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest*, 74 pages + annexe.
- IGUE J-O. et SOULE B., (1992), *L'Etat-entrepôt au Bénin, commerce informel ou solution à la crise?*, Karthala, collection Economie et développement, Paris, 210 pages.
- Institutions et Développement, (2007), *Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Evaluation conjointe franco-canadienne (1991-2006) et prospective*, document établi à la demande de l'Agence canadienne internationale et du Ministère français des Affaires Etrangères, Paris, 293 pages.
- ISTED, CNIG, (janvier 2005), *SIG et gestion des risques*, ISTED, Paris, 112 pages.
- ISTED, CNIG, DRAST, (février 2003), *SIG et gestion durable de l'eau*, ISTED, Paris, 102 pages.
- ISTED et IGN, (1988), *Le savoir faire français en matière de télédétection satellitaire appliquée à l'aménagement*, ISTED, Paris, 87 pages.
- JAFFRE Y. et OLIVIER DE SARDAN J-P., (sous dir.), (2003), *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Karthala, Paris, 464 pages.
- JAGLIN S. et DUBRESSON A., (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question*, Karthala, Paris, 321 pages.
- JOSSE G., GBEDAN M., HOUENOU DE DRAGO L. et SOGLO N., (2007), « Bénin : appuyer l'intercommunalité et la création d'une structure d'agglomération à Cotonou », in *Bulletin Villes en développement*, numéro 77, Paris, pp. 4-6.
- JUHE-BEAULATON D., (2009), *Un patrimoine urbain méconnu : Arbres mémoires, forêts sacrées et jardins des plantes de Porto-Novo*, in revue *Autrepart*, numéro 51, Paris, pp. 75-98.
- JUHE-BEAULATON D. et ROUSSEL B., (1998), « A propos de l'historicité des forêts sacrées de l'ancienne Côte des Esclaves », in CHASTANET M., *Plantes et paysages d'Afrique, une histoire à explorer*, Karthala - CRA, Paris, pp. 353-382.
- KALASA B., (1993), *Description du peuplement en Afrique de l'Ouest*. Commentaire de la base de données, 124 pages + annexe.
- KLEIN J-L. et LAURIN S., (1999), *L'éducation géographique. Formation du citoyen et conscience territoriale*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 258 pages.
- KOOP K. et AMILHAT A-L., (2011), *Introduction. Approche critique des transferts contemporains des modèles de développement territorial vers les Suds*, in *L'Information géographique*, in Armand Colin, volume 75, pp. 6-14.
- KOUKPAKI R., (1986), *Cotonou, des origines à 1945*, Thèse de 3^{ème} cycles, Dakar, 685 pages.
- KOWALSKI B., (2007), « La diffusion du style afro-brésilien des cités côtières de la Côte des Esclaves à l'intérieur des pays Egbà et Egbado au Nigéria », in *Cahiers africains*, numéro 73, coédition l'Harmattan/MRAC, PARIS, pp. 157-178.
- LACOSTE Y., (1989), *Géographie du sous-développement*, PUF, Paris, 221 pages.

- LADURELLE Elise, (2002). *Acteurs et dynamiques du la péri-urbanisation entre Cotonou et Porto-Novo (Bénin)*, Mémoire de maîtrise de géographie sous la direction d'E. DORIER, Université de Provence, Aix en Provence, 212 pages.
- LALEYE M., (2003), *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, L'Harmattan, Paris, 327 pages.
- LANGE M-F. (2000), « *Introduction : dynamiques scolaires contemporaines au Sud* », in revue *Autrepart*, numéro 17, Paris, pp. 5-12.
- LARDON S., MAUREL P. et PIVETEAU V., (sous dir.), (2001), *Représentation spatiale et développement territorial*, INRA, CEMAGREF, Hermès sciences collection, Paris, 437 pages.
- LASCOUMES P. et Le GALES P., (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 294 pages.
- LASCOUMES P. et Le GALES P., (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Collection académique, Paris, 370 pages.
- LASSISSI S-A., (2006), *Comprendre le foncier béninois*, Centre National de Production de Manuels Scolaires, Porto-Novo, 486 pages.
- LAVERGNE R. (sous dir.), (1996), *Intégration et Coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Karthala, CRDI, Paris, 406 pages.
- LAVIGNE DELVILLE P., (2010), « *La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide* », in *Revue française de science politique*, numéro 60, pp. 467-491.
- LAVIGNE S., (1996), *Le cadastre de la France*, Collection Que sais-je, PUF, Paris, 127 pages.
- Le BRIS E. et PAULAIS T., (2007), « *Décentralisations et développements* », in revue *Afrique Contemporaine*, numéro 221, Paris, pp. 21-44.
- Le BRIS E., (1999), « *La construction municipale en Afrique* », in *Politique Africaine*, numéro 74 (juin), Karthala, Paris, pp. 6-12.
- Le BRIS E., (sous dir.), (1999), *Espaces publics municipaux. Gestation de nouveaux espaces publics*, *Politique Africaine*, numéro 74 (juin), Karthala, Paris, juin 1999, 83 pages.
- Le BRIS E., (1993 a), « *Ville irrégulière, ville non maîtrisée* », in revue *Afrique Contemporaine*, numéro spécial numéro 168, Paris, pp. 218-230.
- Le BRIS E., (1993 b), « *Le logement, une marchandisation impossible* », in *Histoire de développement*, numéro 22, Paris, pp. 40-48.
- Le BRIS E. (1991), « *Le foncier urbain : le primat du sol constructible* », in LE BRIS E., in LE ROY E., MATHIEU P. (sous dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique Noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Karthala, Paris, pp. 143-150.
- Le BRIS E., le ROY E. et MATHIEU P., (sous dir.), (1991), *L'appropriation de la terre en Afrique Noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Karthala, Paris, 359 pages.
- Le BRIS E. et GIANNITRAPANI H., (sous dir.), (1991), *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne*, actes du colloque de Ouagadougou 1er au 5 octobre, CNRS-ORSTOM Ouagadougou-Paris, 738 pages.

- Le BRIS E., MARIE A., OSMONT A. et SINOU A., (1987), *Famille et résidence dans les villes africaines*, l'Harmattan, Paris, 268 pages.
- Le BRIS E., LEROY E. (1986), « *Politiques foncières et territoriales* », (Avant propos), in *Politique africaine*, numéro 21 (mars), Paris, pp. 3-9.
- Le BRIS E., le ROY E. et LEIMDORFER F., (1983), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Karthala, Paris, 426 pages.
- Le GALES P., (1995), « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* », in *Revue française de science politique*, numéro 45, Paris, pp. 57-95.
- Le MEUR P-Y., (2011), « *Une petite entreprise de réassemblage du monde, Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest* », in *Ethnologie française*, volume 41, Paris, pp. 431-442.
- Le MEUR P-Y., (2008), *L'information foncière, bien commun et ressource stratégique, le cas du Bénin*, IIED, dossier numéro 147, Londres, 33 pages.
- Le MEUR P-Y., (2006 a), « *Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation* », in FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, pp. 343-361.
- Le MEUR P-Y., (2006 b), *Droit et conflit foncier en Afrique, le cas du Bénin*, Rapport de recherche, GRET-DIIS pour le Ministère Danois des Affaires Etrangères, 52 pages.
- Le MEUR P-Y., (1998), « *Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin* », in *Bulletin de l'APAD*, numéro 15, Paris, pp. 49-63.
- Le MEUR P-Y., (1995), « *Le palmier vu d'en bas. Etats, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin* », in *Politique Africaine*, numéro 59, Paris, pp. 82-101.
- LECLERC-OLIVE M., (2005), « *Décentralisation et développement local : les enjeux politiques de leur financement* », in *Forum Finances et Développement*, numéro 80, Paris.
- LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. (sous dir.), (2004), *Les villes : laboratoires de démocraties ?*, PRUD, MAEE, Paris, 163 pages.
- LECLERC-OLIVE M., (2004), « *Les effets d'un projet de développement urbain sur l'arène politique locale* », in *Problématiques d'urbanisation dans les Tiers Mondes* », in *Revue de l'ISMAE Economies et Sociétés*, tome 38, numéro 7, pp. 1213-1232.
- LECLERC-OLIVE M., (2003), « *Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ?* » in LEBEAU Y., NIANE B. PIRIOU A, SAINT MARTIN M., (2003), *Etats et acteurs émergents en Afrique*, Karthala, Paris, pp. 62-74.
- LECLERC-OLIVE M. et ROCHEGUDE A., (sous dir.), (2001), *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*, Cahier du GEMDEV, numéro 27, Paris, 270 pages.
- LECOMTE B. et NAUDET J-D., (sous dir.), (2002), *Survivre grâce à ... réussir malgré... l'aide*, Revue Autrepart, Cahiers des Sciences Humaines, nouvelle série, numéro 13, Paris, 211 pages.

- LEIMDORFER F. et MARIE A., (sous dir.), (2003), *L'Afrique des citadins*, Karthala, Paris, 402 pages.
- LELART M., (sous dir.), (1990), *La tontine : pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement*, AUPELF-UREF, Paris, 356 pages.
- LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B., (2004), « *Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?* », in *Mondes en Développement*, volume 21, numéro 124, Paris, pp. 95-112.
- LEMARCHAND R., (1998), « *La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social* », in *Bulletin de l'APAD*, numéro 16, Paris, pp. 9-17.
- LEPETIT B., (1980), *Histoire urbaine et espace*, in *L'Espace Géographique*, numéro 1, Paris, pp. 43-54.
- LEROY S., (janvier 2000), « *Sémantiques de la métropolisation* », in *L'Espace géographique*, Paris, pp. 78-86.
- LEVY J. et LUSSAULT M. (sous dir.), (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1033 pages.
- LEWANDOWSKI S., (2007), « *Les compromis d'une ONG burkinabé : entre politiques de « bonne gouvernance » et pouvoirs locaux* », in *Afrique Contemporaine*, numéro 221, Paris, pp. 131-152.
- LIMA S., (2006), « *La « fabrique » de territoires politiques au Mali. Quelles articulations entre les espaces de vie des habitants et les mailles fonctionnelles de l'Etat ?* », in *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Institut de recherche de Saône Maçonnais, pp. 187-197.
- LIMA S., (2003), *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes, Mali*, Doctorat, Université de Poitier, 532 pages.
- LIPTON M., (1977), *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*, Temps Smith, Londres, 467 pages.
- LOMBARD J., (1953), *Cotonou, Ville africaine*, Etudes Dahoméennes, Institut Français d'Afrique Noire, Centre Français sur la population et le développement, Paris, 212 pages.
- MAE-ISTED- GEMDEV, (2005), « *Gouverner les villes du sud, Défis pour la recherche et pour l'action* », Actes du colloque international du PRUD (UNESCO 5-7 Mai 2004), Publication de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DgCiD), Série « Partenariats », Paris.
- MAINET G. et SALEM G., (1993), « *Recherches de géographie urbaine en Afrique Occidentale* » in VENNETIER P. (sous dir.), *Géographie des espaces tropicaux : une décennie de recherche françaises*, Espaces Tropicaux numéro 12, CEGET, Talence, pp. 109-120.
- MAITRIER C., (1989), « *La pensée et les concepts géographiques sur l'Afrique Noire dans les cahiers d'Outre-Mer (1946-1980)* », in BRUNEAU M. et DORY D. (sous dir.), *Les enjeux de la tropicalité*, Masson, Paris, pp. 67-81.
- MARIE A. (sous dir.), (1997), *L'Afrique des individus, Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Karthala, Paris, 438 pages.

MARTINEZ O., (2003), *L'espace financier de Porto-Novo : évolutions, mutations et particularités des pratiques financières dans une région urbaine du Sud de l'Ouémé (Bénin)* », mémoire de Maîtrise de géographie sous la direction d'E. DORIER, Université de Provence, Aix en Provence, 117 pages.

MAUNY R., (1971), *Les siècles obscurs de l'Afrique noire*, Fayard Edition, Paris, 312 pages.

MAURIN A., (1990), *Le cadastre en France*, Edition du CNRS, Paris, 413 pages.

MAYRARGUE C., (1999 a), « *Les élites politiques béninoises au temps du Renouveau démocratique* », in DALOZ J.-P., (sous dir.), *Le (non)-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, CEAN, Bordeaux, pp. 33-56.

MAYRARGUE C., (1999 b), « *Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : "démocratie apaisée" ou paralysie politique ?* », in *L'Afrique politique*, CEAN, Karthala, Paris, pp. 107-124.

MAYRARGUE C., (1997), « *Démocratisation politique et revitalisation religieuse, l'exemple du culte Vodun au Bénin* », in CONSTANTIN F. et COULON C., (sous dir.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Karthala, Paris, pp. 135-161.

MEDART J-F., (1992), *Etat d'Afrique noire : formations, mécanismes et crises*, Karthala, Paris, 405 pages.

MEDEIROS de F. (sous dir.), (1984), *Peuples du Golfe du Bénin (Adja-Ewé)*, Karthala, Paris, 328 pages.

MEHU-DU (1996), *15 questions-réponses pour comprendre le lotissement au Bénin*, octobre 1996, Bénin, 31 pages.

MICHELON, B. et BOLAY J-C., *Evaluation finale du projet mobilisateur FSP numéro 2000-120, PRUD*, Direction général de la Coopération internationale et du Développement, Ministère des Affaires Etrangères, 2006, 144 pages.

MIGNOT-LEFEVBRE Y., (1994), « *Technologies de communication et d'information : une nouvelle donne internationale ?* » in *Revue Tiers-Monde*, tome 35, numéro 138, Paris, pp. 245-277.

MIGNOT-LEFEVBRE Y., (sous dir.), (1987), *Transfert des technologies de communication et développement*, Revue Tiers Monde, numéro spécial 111, PUF, Paris, 751 pages.

Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, République du Bénin, (2010), *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application*, Cotonou, 252 pages.

Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire et Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales, (2009), *Guide méthodologique sur la gestion des ressources humaines et l'organisation des services dans les communes*, Cotonou, 69 pages.

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, (juillet 2007 a), *Conception du fonds d'appui au développement des communes - FADeC*, Rapport final, financement KFW, Cotonou, 104 pages.

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, (juillet 2007 b), *Conception du fonds d'appui au développement des communes – FADeC, Annexe 2, Analyses générales*, financement KFW, Cotonou, 100 pages.

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, (juillet 2007 c), *Conception du fonds d'appui au développement des communes – FADeC, Annexe 5, Approche pour une catégorisation des communes et la définition des besoins de financement des communes*, financement KFW, Cotonou, 80 pages.

Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire, (2005), *Politique nationale de gestion des ressources humaines communales*, Cotonou, 40 pages. http://www.gouv.bj/sites/default/files/Decrets-d-Application-des-Lois-de-la-Decentralisation_juin-2007.pdf

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, (2009), *Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine*, 24 pages.

MINVIELLE J-P., (sous dir.), (1996), *Systèmes d'Information et questions de développement*, Cahiers des Sciences Humaines, volume 32, numéro 4, Edition de l'ORSTOM, Paris, 196 pages.

MISAT, (1997), *Atlas monographique des circonscriptions administratives du Bénin*, 1ère édition, Pmlanurba, Paris, 154 pages.

MISAT (1993), *Etat Généraux de l'administration territoriale, rapport des travaux*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, 208 pages.

MJEKIQI E. et RABALLAND G., (2009), « *Quand une politique commerciale restrictive favorise les échanges non officiels. Le cas du Nigeria* », in revue *Afrique contemporaine*, numéro 230, Paris, pp. 135-150.

MONDJANNAGNI A-C., (1977), *Campagnes et villes au sud de la république populaire du Bénin*, Mouton, Paris, 615 pages.

MONDJANNAGNI A., (1963), « *Quelques aspects historiques, économiques et politiques de la frontière Dahomey- Nigeria* », Etudes dahoméennes (3^{ème} trimestre), 42 pages.

MORICONI-EBRARD F., (2000), *De Babylone à Tokyo : les grandes agglomérations du monde*, Ophrys, Paris, 344 pages.

MOUNIER E. (1948), *L'Eveil de l'Afrique*, Editions du Seuil, Paris, 176 pages.

MULLER J-D., (1989), *Les ONG ambiguës, aide aux Etats, aides au population ?*, Paris, l'Harmattan, 250 pages.

N'BESSA B., (1999), « *Les exploitations agricoles des citadins en milieu rural : l'exemple béninois* », in *Les Cahiers d'Outre Mer*, numéro 207, Bordeaux, pp. 275-292.

N'BESSA B., (1997), *Porto-Novo et Cotonou (Bénin) : Origine et évolution d'un doublet urbain*, Thèse de Doctorat d'Etat es Lettres, Bordeaux, 456 pages.

N'BESSA B., (1989), « *Espaces peri-urbains et problèmes fonciers : le cas de Godomey, a l'Ouest de Cotonou (Benin)* », in VENNETIER P. (sous dir.), (1989), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*, CEGET, Talence, pp. 100-112.

N'BESSA B., OKOU C., TOSSA J. et VENNETIER P., (1989), « *Formation de l'espace urbain et intervention de l'Etat, le paradoxe béninois* », in VENNETIER P. (sous dir.), (1989), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*, CEGET, Talence, pp. 77-88.

- N'BESSA B., (1979), *Les fonctions urbaines de Cotonou*, Thèse de Doctorat de 3^{ème} cycle- Université de Bordeaux III, 260 pages.
- NACH MBACH C., (2003), *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Cotonou, Karthala et PDM, 528 pages.
- NACH MBACH C., (2002), « *La lente décentralisation de l'Etat de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle* », in revue *Afrique Contemporaine*, numéro 204, Paris, pp. 87-100.
- NACH MBACH C., (2001), « *La Décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives* », in revue *Afrique Contemporaine*, Paris, pp. 95-114.
- NASR J., (2005), « Saba Shiber, 'Mr. Arab Planner'. *Parcours professionnel d'un urbaniste au Moyen-Orient* », in revue *Géocarrefour*, volume 80, numéro 3, Lyon, pp. 197-206.
- NAUDET J-D., (1993 a), *Modélisation des flux d'échanges extérieurs internationaux 1970-1990 (effets structurels, inclinaisons spécifiques) et analyse des modèles d'ouverture en Afrique de l'Ouest*, 33 pages + annexe.
- NAUDET J-D., (1993 b), *Modélisation démo-économique des pays en voie de peuplement*, 33 pages + annexe.
- NAUDET J-C., (1993 c), *Eléments de vision économique prospective, l'Afrique de l'Ouest à l'horizon décennal*, 62 pages + annexe.
- NAUDET J-D., (1992), *Peuplement et économie en Afrique de l'Ouest*, 51 pages + annexe.
- NINNIN B., (1994), *Géographie économique du milieu ouest-africain : marchés, peuplement, agriculture, routes ; élément de modélisation 1960-1990*, 107 pages + annexe.
- O'DEYE M., (1985), *Les associations en villes africaines Dakar-Brazzaville*, l'Harmattan, Paris, 125 pages.
- OKOU C., (1989), *L'urbanisation face aux systèmes naturels : le cas de Cotonou*, in *Cahier d'Outre-Mer*, numéro 168, Bordeaux, pp. 425-438.
- OLIVIER DE SARDAN J-P., (2007), « *De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains* », in *Revue Tiers Monde*, numéro 191, Paris, pp. 543-552.
- OLIVIER DE SARDAN J-P., (2004), « *Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique* », in *Politique Afrique*, numéro 96, Paris, pp. 139-162.
- OLIVIER DE SARDAN J-P., (2001) « *La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest* », in revue *Autrepart*, numéro 20, pp. 61-73.
- OLIVIER DE SARDAN J-P., (1999), « *L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens* », in *Revue Tiers monde*, numéro 157, pp. 139-167.
- OLIVIER DE SARDAN J-P., (1995), *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris, 221 pages.
- OLOUDE B., (1999), *Résumé d'étude de cas nationaux, Bénin, Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique Sub-Saharienne, Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II*,

Rapport du colloque régionale des professionnels africains, Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999, Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains et Gouvernement du Burkina Faso, Nairobi, pp. 30-34.

ONU-Habitat – GTLN (2010), *Mobilisation des ressources financières locales, Documentation des registres fonciers urbains au Bénin*, 123 pages. URL : <http://www.gltm.net/index.php/resources/publications/search-publications/finish/5-land-management-a-planning/119-mobilisation-des-ressources-financieres-locales-rfu-benin-fr-2012>

OSMONT A., GOLDBLUM C., LANGUMIER J-F, le BRIS E., de MIRAS C. et MUSIL C., (2008), *La gouvernance urbaine dans tous ses états*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, DgCiD, Paris, 67 pages.

OSMONT A., (1998), « La « gouvernance » : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la recherche urbaine*, numéro 80-81, Paris, pp. 19-26.

OSMONT A., (1996), « L'Etat efficace selon la Banque mondiale. Les villes et l'ajustement structurel », in *Cahier du GEMDEV*, numéro 24, Paris, pp. 45-60.

OSMONT A., (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris, 309 pages.

OSMONT A., (1985), « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », in *Politiques africaines*, numéro 17, Karthala, Paris, pp. 58-73.

OTAYEK R., (1999), « La démocratisation locale entre mobilisation identitaire et besoin d'Etat », in revue *Autrepart*, numéro 10, Edition de l'Aube, IRD, Bondy, pp. 5-22.

PALARS J., (2006), « Le « Pays » dans le processus français de décentralisation » in FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux*, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, pp. 429-451.

Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2007), *Etat de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, 3^{ème} édition, Karthala-PDM, Paris, Cotonou, 157 pages.

Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2003), *Etat de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, 2^{ème} édition, Karthala-PDM, Paris, Cotonou, 357 pages.

Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2000), *Etat de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Karthala-PDM, Paris, Cotonou.

Partenariat pour le Développement Municipal, (2000), *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises*, Les Cahiers du PDM, numéro 2 (avril), Cotonou, 39 pages

Partenariat pour le Développement Municipal, (1994), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*, Cotonou, 264 pages.

PERROT Cl-H. et FAUVELLE-AYMAR F-X., (sous dir.), (2003), *Le retour des rois, les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, 568 pages.

PERSON Y., (1975), « Chronologie du royaume gun de Hogbonou (Porto-Novo) », in *Cahiers d'études africaines*, volume 15, numéro 58, pp. 217-238.

- PIERMAY J-L., (1993), *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, l'Harmattan, Paris, 580 pages.
- PINEAU-JAMOUS M-J., (1986), « *Porto-Novo : royauté, localité et parenté* », in *Cahiers d'études africaines*, volume 26, numéro 104, pp. 547-576.
- PIROTTE G. et PONCELET M., (2003), « *Eveil des sociétés civiles en milieu urbain et organisations non gouvernementales : les exemples de Cotonou et Lubumbashi* », in revue *Autrepart*, numéro 23, Paris, pp. 74-93.
- POINSOT J., SINOUE A. et STERNADEL J., (1989), *Les villes d'Afrique Noire entre 1650 et 1960, Politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat*, ORSTOM- Ministère de la coopération et du développement, La Documentation Française, Paris, 346 pages.
- PONS R., (1994), *L'éducation en Afrique de l'Ouest : situation, enjeux et perspectives*, 47 pages + annexe.
- PONTE De G., (2002), « *L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement* », in *Revue internationale des sciences sociales*, numéro 172, Paris, pp. 231-242.
- PORNON H., (1998), *Systèmes d'Information géographique, pouvoirs et organisation, Géomatique et stratégies d'acteurs*, l'Harmattan, Paris, 255 pages.
- POURTIER R., (2001), *Afriques Noires*, Hachette, Paris, 255 pages.
- POURTIER R., (1996), *Atlas de la zone franc en Afrique subsaharienne; monnaie, économie, société*, La Documentation Française, Paris, 112 pages.
- POURTIER R., (1989), « *Les Etats et le contrôle territorial en Afrique centrale : principes et pratiques* », *Annales de géographie*, numéro 547, Paris, 286-301.
- POURTIER R., (1986), « *Les géographes et le partage de l'Afrique* », in revue *Hérodote*, numéro 41 (2^{ème} semestre), Paris, pp. 91-108.
- PRALLONG A., (1993), *La donnée géographique au cœur du Système d'Information*, *Revue des Collectivités Locales*.
- Projet Campus, Présentation du projet, Document de travail établi par l'Unité de recherche associée « Gestion des espaces urbanisés » (UNB/IRD) et le Centre de traitement de l'information géographique (CTIG) - UMR 5651 Espace - de l'Université de Provence, en janvier 1998, rectifié en juin 1999 après une mission de réactualisation effectuée au Bénin, 21 pages.
- RAFFINOT M. et ROUBAUD F., (2001), (sous dir.) *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, *Revue Autrepart*, numéro 20, 198 pages.
- RAFFINOT M., (2001), « *« Motiver » et « chicoter » : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne* », in revue *Autrepart*, numéro 20, pp. 91-106.
- RAFFESTIN C., (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris, 249 pages.
- RAISON J-P., (1986), « *De la prééminence de l'usage du sol à l'émergence d'une question foncière* », in VERDIER R. et ROCHEGUDE A. (sous dir.), *Systèmes fonciers à la ville et au village*, l'Harmattan, Paris, pp. 27-51.

- REPETTI A. et PRELZ-DROUX R., (2005), « *Un système de monitoring pour la gestion participative de la ville de Thiès, au Sénégal* », in BOLAY J-C et SCHMID M. (sous dir.), *Coopération et développement durable, vers un partenariat scientifique nord-sud*, collection Logiques Territoriales, Paris, pp. 42-69.
- Réseau RFU-SIF Bénin, (2010), *Manuel de procédures pour l'installation et la mise à jour du Registre foncier urbain (RFU ou du Système d'informations Foncières (SIF) au Bénin*, Cotonou, 31 pages.
- RETAILLE D., (1993), « *L'Afrique : le besoin de parler autrement qu'une surface* », in *Espace-Temps*, numéro 51-52, Paris, pp. 52-62.
- ROBIN M., (1998), *La télédétection : Des satellites aux systèmes d'information géographiques*, Nathan Université, Collection géographie, Paris, 320 pages.
- ROCHE S. et HODEL T., (2004), « *L'information géographique peut-elle améliorer l'efficacité des diagnostics de territoires?* », in *Revue internationale de géomatique*, volume 14, numéro 1, Paris, pp. 9-34.
- ROCHE S., (2000), *Les enjeux sociaux des Systèmes d'Information Géographique, Les cas de la France et du Québec*, l'Harmattan, collection géographie sociale, Paris, 158 pages.
- ROCHE S., (1998), « *L'appropriation sociale des technologies de l'information géographique* », in *L'Espace Géographique*, numéro 4, Paris, pp. 317-327.
- ROCHEGUDE A., (2001), « *Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et foncier* », in *Bulletin de liaison du laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP)*, numéro 26, Paris, pp. 13-34.
- ROCHEGUDE A., (2000), *Décentralisation, acteurs locaux et fonciers, Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre*, in *Les Cahiers du PDM*, Cotonou, 107 pages.
- ROCHER G., (1972), *Introduction à la sociologie générale, le Changement social*, collection Points, Edition HMH, Paris, 318 pages.
- RYFMAN P. et LECHERY C., (1993), *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Hatier, Paris, 80 pages.
- SANTOS M., (1975), *L'Espace partagé, les deux circuits de l'économie urbaine des pays développés*, Génin, Paris, 405 pages.
- SANTOS M., (1971), *Les villes du Tiers Monde*, Edition M-Th. Guerin, Paris, 428 pages.
- SASSEN S., (1996), *La ville globale*, Edition Descartes et Cie, Paris, 530 pages.
- SAUTTER G., (1982), « *Quelques réflexions sur les frontières africaines* », in *Problèmes de frontières dans le Tiers-Monde*, journées d'études des 20 et 21 mars 1981, laboratoire connaissance du Tiers-Monde, Université Paris VII, l'Harmattan, Pluriel-débat, pp. 41-50.
- SAWADOGO R-A., (2001), *L'Etat africain face à la décentralisation*, Karthala, Paris, 278 pages.
- SCHEIBLING J., (1994), *Qu'est ce que la géographie ?*, Hachette, Paris, 197 pages.

- SECK M-T., (2000), « *Insertion de la recherche dans les milieux de la recherche scientifique en Afrique de l'Ouest* », in CHENEAU-LOQUAY A. (sous dir.), *Enjeux des technologies de la communication en Afrique, Du téléphone à Internet*, Karthala, Paris, pp. 385 à 395.
- SERHAU-SA, (2003), *Programme de Gestion Urbaine Décentralisé, Actes de l'Atelier du 24 au 26 février 2003 de Cotonou*, SERHAU-SA, Cotonou, 190 pages.
- SERHAU-SA, (2000 a), *Programme spécial de Réhabilitation de Porto-Novo, un projet en marche*, Cotonou, 25 pages.
- SERHAU-SA, (2000 b), *Rapport de présentation de l'actualisation du plan directeur d'urbanisme horizon 1999-2009*, MEHU, Cotonou, 73 pages.
- SERHAU-SA, (2000 c), *Revue permanente du secteur urbain au Bénin*, Cotonou, 232 pages.
- SERHAU-SEM, (1998), *Deuxième projet de réhabilitation et de gestion urbaine, réforme du droit foncier, mission préalable, rapport final*, août 1998, Cotonou, 50 pages.
- SERHAU-SEM, (1996), *Le manuel du registre foncier urbain, tome 2 : Comment développer le registre foncier urbain ? Manuel de procédures du volet fiscal du RFU*, Cotonou, 101 pages.
- SERHAU-SEM, (1997), *Guide d'adressage à Cotonou*, Cotonou, 19 pages.
- SERHAU-SEM, (1995), *Le manuel du registre foncier urbain, tome 1 : Comprendre le RFU*, Cotonou, 32 pages.
- SINDZINGRE A. (1995), « *Incertitudes et institution dans un contexte d'ajustement : le cas du Bénin* », in HUGON Ph. (sous dir.), *L'Afrique des incertitudes*, PUF, Paris, 271 pages.
- SINOUE A., (2012), « *Diversité des formes patrimoniales et complexité de la valorisation : l'exemple de la ville de Porto-Novo au Bénin* », in Martin S., (sous dir.), *Les villes africaines et leurs patrimoines*, Actes du séminaire du 11 octobre 2011, Riveneuve Editions, Paris, pp. 81-144.
- SINOUE A., (sous dir.), (1995), *Le comptoir de Ouidah, une ville africaine singulière*, Karthala, Paris, 191 pages.
- SINOUE A., OLOUDE B., AGBO B., GNACADJA L., HOUNSINOUE A., BRATHIER M. et TALL, E.-K. (1995), « *De la démocratie et des cultes voduns au Bénin* », in *Cahiers d'Etudes Africaines*, numéro 137, Paris, pp. 195-208.
- SINOUE A., (1993), « *La valorisation du patrimoine architectural et urbain. L'exemple de la ville de Ouidah au Bénin* », in *Cahier des Sciences Humaines*, volume 29, numéro 1, Paris, pp. 33-51.
- SINOUE A. et OLOUDE B., (1988), *Porto-Novo : ville d'Afrique noire*, Parenthèse, ORSTOM, Marseille, 175 pages.
- SINOUE A., (sous dir.), (1985), *Porto-Novo, Atlas Historique*, ORSTOM/PUB, Paris.
- SNRECH S., (1994), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020*, 70 pages + annexe.
- SOTINDJO S-D., (2010), *Cotonou, l'explosion d'une capitale économique (1995-1985)*, L'Harmattan, Paris, 336 pages.

- SOTINDJO S-D., (1993), « *La poussée démographique dans la ville de Cotonou (Bénin) de 1945 à 1985. Essai d'interprétation historique* », in COQUERY-VIDROVITCH C. (sous dir.), *Histoire africaine du XXème siècle, sociétés- villes -culture*, Paris, pp. 85-118.
- SOUAMI T., (2005), « *Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth* », in revue *Géocarrefour*, volume 80, numéro 3, Lyon, pp. 237-247.
- SOUTTER M., (2004), *Exposé d'introduction de l'Atelier 2: Les NTIC comme outils d'aide à la décision: leurs impacts sur les politiques urbaines*, Lausanne, Actes du colloque de l'AIMF, Paris 1er mai 2004, 4 pages.
- TALL E-K., (1995), « *Dynamique des cultes voduns et du Christianisme céleste au Sud Bénin* », in *Cahiers de sciences humaines*, numéro 31, Paris, pp. 797-823.
- TONATO J., (rapporteur), 2007, *Forum sur le registre foncier urbain (RFU) et le système d'information foncière (SIF)*, Rapport Final, Cotonou, 30 pages.
- TONATO J., (1999), *Etape 1 de la réforme foncière : opération pilote de transformation des permis d'habiter en titre foncier dans les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou*, MEHU, Cotonou, 7 pages.
- TONATO J., (1997), « *Gestion foncière : enjeux et outils* » in *Recueil des communications, atelier de formation à la gestion urbaine* », PRGU, Cotonou, 9 pages.
- TOTTE M., DAHOU T., BILLAZ R., (sous dir), (2003), *La Décentralisation en Afrique de l'ouest. Entre politique et développement*, Karthala, Paris, 402 pages.
- TRIBILLON J-F et MANCHOTTE M-T., (2008), *Aménager la ville, Guide des procédures d'aménagement urbain à l'usage des municipalités africaines gestionnaires de villes moyennes*, Partenariat pour de le Développement Municipal, Cotonou.
- TRIBILLON J-F., (2002), *Essai de caractérisation de la question foncière en Afrique Sud saharienne*, URL : <http://aitec.reseau-ipam.org/spop.php?article92>
- TRIBILLON J-F., (1996), « *Les trois fronts du dualisme urbain* », in *Etudes Foncières*, numéro 72, mars, Paris, pp. 40-43.
- TRIBILLON J-F. (sous dir.), (1993), *Villes africaines : nouveau manuel d'aménagement foncier*, ADEF, diffusion Karthala, Paris, 317 pages.
- TUDESQ A-J., (1991), « *Nouvelles technologies de la communication et dépendance renforcée de l'Afrique noire* », in *Monde en développement*, tome 19, numéro 73, Paris, pp. 81-96.
- VENARD J-L., (1991), « *Systèmes de gestion de données urbaines localisées* », in *Bulletin Villes en développement*, numéro 11, Paris, pp. 2.
- VENARD J-L., (1986), *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique Francophone*, Economica, DAEI, 192 pages.
- VENNETIER P., (1991 a), « *Aménagements littoraux et évolution d'un système lagunaire: étude de cas au Bénin* », in *Les Cahiers d'Outre Mer*, numéro 176, Paris, pp. 321-332.
- VENNETIER P. (1991 b), *Les villes d'Afrique Tropicale*, 2^e édition, Masson géographie, Paris, 244 pages.

- VENNETIER P. (sous dir.), (1989), *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*, CEGET, Talence, 383 pages.
- VERDEIL E., (2005 a), « *Expertises nomades* », revue Géocarrefour, volume 80, numéro 3, Lyon, 238 pages.
- VERDEIL E., (2005 b), « *Expertises nomades au Sud. Eclairages sur la circulation des modèles urbains* », in revue Géocarrefour, volume 80, numéro 3, Lyon, pp. 165-169.
- VERDIER R., ROCHEGUDE A. (sous dir.), (1986), *Systèmes fonciers à la ville et au village*, L'Harmattan, Paris, 298 pages.
- VIDAL D., (1996), « *Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local: dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique l'exemple de Recife (Brésil)* », in LE BRIS E., *Ville du Sud, route vers Istanbul*, (textes recueillis par.), ORSTOM, Paris, pp. 131-146.
- VIDAL de la BLACHE P., (1903), « *Tableau de la géographie de la France* » in LAVISSE E., *Histoire de la France*, Tome 1, Paris, Hachette.
- VIDEGLA M., (1999), *Un Etat Ouest-Africain : le royaume Gun de Hogbonou (Porto-Novo) des origines à 1908*, thèse de doctorat d'Etat sous la direction d'ALMEIDA-TOPOR d' H., Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, UFR d'Histoire, 3 volumes.
- VIGNONDE J-N., (2002), « *Ouidah port négrier et cité du repentir* », *Cahier d'histoire*, in *Revue d'histoire critique*, numéro 89, Paris, pp. 69-77.
- VITTIN T., (1991), « *Bénin, du « système Kérékou » au Renouveau démocratique* », in MEDARD J-F., *Etats d'Afrique noire : Formations, mécanismes et crise*, Karthala, Paris, pp. 93-115.
- VNG (2010), *Manuel de procédures pour l'installation et la mise à jour du registre foncier urbain (RFU) ou du système d'informations foncières (SIF) au Bénin*, Cotonou, 31 pages.
- WERTHEIMER M. (sous dir.), (1984), *Les villes secondaires en Afrique, leur rôle et leurs fonctions dans le développement national et régional*, Coop. et Aménagement, Paris, 60 pages.
- World Bank, (1990), *International Migration and Development in Sub Saharan Africa*, volume 1 et 2, World Bank Discussion Papers, numéros 101 et 102, Washington D.C, 165 pages.
- World Development Report 1999/2000, *Entering the 21st Century - The Changing Development Landscape*, Oxford University Press USA, 312 pages.
- YATTA F-P., (2006), *Villes et Développement économique en Afrique*, Anthropos, Collection Villes, 313 pages.

Références Internet

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
Action de l'Union européenne dans l'appui au RFU	http://www.ue-acp.org/fr/fiches/dph/126.htm
AFRICA'NTI, programme de recherche du Centre d'étude d'Afrique noire (Unité mixte de recherche CNRS - Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux-France), Observatoire de l'insertion et de l'impact des technologies de l'information et de la communication en Afrique	www.africanti.org
African Association of Remote Sensing of the Environnement (AARSE)	http://www.itc.nl/aarse/
African Information Society Initiative (AIS)-cadre d'action pour l'édification d'une infrastructure africaine de l'information et de la communication	http://www.uneca.org/aisi/aisifr.htm
Africapolis – rapports d'étude et bases de données	http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/archives-anciennes-collections/NotesetEtudes/Africapolis
Agence Belge de Développement au Bénin (CTB)	http://ctb-benin.org/index.htm
Agence Française de Développement (AFD) et présentation des projets au Bénin	http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/fr/home http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/pays-d-intervention-afd/afrique-sub-saharienne/pays-afrique/benin
Agence mondiale de la solidarité numérique (ASN)	http://www.agencesolidaritenumerique.org/
Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)	http://www.asecna.aero/index.php
AGETIP Bénin	http://www.agetip-benin.com/
AGETUR Bénin	http://www.agetur.bj/livre_dor/boubacar.htm
Ambassade de France au Bénin	http://www.ambafrance-bj.org
Application NASA – téléchargement image satellite	http://zulu.ssc.nasa.gov/mrsid/mrsid.pl
Association africaine des agences d'exécution des travaux d'intérêt public (AFRICATIP)	http://www.africatip.net
Association des communes béninoises (ANCB)	http://www.ancb.pdm-net.org/
Association française de l'Information géographique (AFIGEO)	http://www.afigeo.asso.fr/
Association Internationale de techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC)	http://aitec.reseau-ipam.org/
Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)	http://www.aimf.org/
Banque mondiale	http://www.unesco.org/webworld/observatory/in_focus/index.html
Bibliothèque numérique Gallica	http://gallica.bnf.fr/
Bulletin de l'APAD, publication de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement	http://apad.revues.org/

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
Cairn (Revue de sciences humaines et sociales)	http://www.cairn.info/
Catalogue collectif des bibliothèques de l'Université d'Abomey-Calavi	http://koha.uac.bj
Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG)	http://www.cesag.sn/
Centre d'Etude d'Afrique Noire (CEAN)	http://www.cean.sciencespobordeaux.fr
Centre d'Etudes financières, économiques et bancaires (CEFEB)	http://www.cefefeb.org/home
Centre de documentation de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	http://www.documentation.ird.fr/
Centre de documentation pour les collectivités locales béninoises (CIDECOL)	http://www.bj.refer.org/benin_ct/cop/cidocol/accueil.htm
Centre de recherche sur les politiques internationales des TIC en Afrique de l'Ouest et du Centre (CIPACO)	http://www.cipaco.org/index.php
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	http://web.idrc.ca/fr/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html
Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM)	http://www.iccrom.org/fra/00about_fr/00_00whats_fr.shtml
Centre régional de cartographie et de ressources pour le développement (RCMRD)	http://www.rcmrd.org/
Centre Régional de Formation Technique des Levés Aérospatiaux (RECTAS)	http://www.rectas.org/
Centre universitaire de recherche et d'application et télédétection (CURAT)	http://ucocody-curat.voila.net/Pages/Recherche/Acti_Sci.html
Charte sur la société de l'information du G8	http://www.g8kyushu-okinawa.go.jp/e:documents/it1.htm
Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)	http://www.cities-localgovernments.org/index.asp
Cités-Unies France	http://www.cites-unies-france.org
Cities Alliance	http://www.citiesalliance.org/ca/
Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA)	http://www.uneca.org/
Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	http://www.ecowas.int/
Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA)	http://www.codesria.org/
Coopération américaine en Afrique subsaharienne (USAID) et présentation des projets au Bénin	http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/benin/
Coopération décentralisée entre la France et le Bénin	http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/bdd-pays.asp?action=getPays&id=21
Coopération néerlandaise (SNV) et présentation des projets au Bénin	http://www.snvworld.org http://www.snvworld.org/benin/accueil2/accueil2.html
Coopération suisse et présentation des projets au Bénin	http://www.helvetas.ch/wFrancais http://www.helvetas.ch/wFrancais/projects/project_countries/africa/benin.asp
Cybergeog, Revue européenne de Géographie	http://www.cybergeog.presse.fr/
Déclaration de Lyon sur le rôle des collectivités locales dans la société de l'information	http://www.aidh.org/drt-info/Images/Decla-Lyon.pdf
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
publique au développement	_Paris_efficacite_aide_Paris_2005.pdf
Déclaration finale de la Conférence Régionale Africaine Préparatoire au SMSI de Bamako	http://www.geneva2003.org/bamako2002/doc_html/declaration_final_fr.htm
Directive européenne INSPIRE	http://www.cnig.gouv.fr/Front/docs/cms/directive-inspire_124039223006430700.pdf
Division de la population des Nations Unies	http://www.un.org/esa/population/
Document de présentation des accords de coopération décentralisée entre le Bénin et la France	http://www.cites-unies-france.org/html/bibliotheque/pdf/CD-franco-beninoise.pdf
Document de travail sur les ports et le transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre, publication Banque mondiale	http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSUBS/AHTRA/Resources/SSATPWP84-final_fr.pdf
Ecole africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU)	http://www.eamau.org/
Ecole Supérieure des géomètres et topographes (ESGT)	http://www.esgt.cnam.fr/index.php?page=010000
ENDA, site francophone généraliste sur les SIG	http://www.enda.sn/rup
Environmental Information System Africa (EIS Africa)	http://www.eis-africa.org/EIS-Africa
Faculté des Lettres Arts et Sciences Humaines du Bénin (FLASH)	http://www.flash.bj
Fonds d'équipement des Nations unies	http://www.fenu.org
Fonds d'Infrastructures des Villes Secondaires (FIVIS)	http://fivis.org/
Fonds de solidarité numérique (FSN)	http://www.ds-fsn.org/cms/component/option,com_magazine/function,show_magazine/id,11/Itemid,194/lang,fr/
Fournisseurs photo-aérienne → IMAO → MapsGeosysteme → FUGRO	http://www.photo-aerienne.info/ http://mapsgeosystem.com/ http://www.fugro.com/
Francophonie → projet Inforoutes → déclaration de Montréal	http://www.francophonie.org http://www.francophonie.org/Fonds-francophone-des-inforoutes,28897.html http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_planaction_confminist_inforoutes.pdf
FUGRO (acquisition orthophoto-image)	http://www.fugro-maps.com/index_eng.htm
GLTN (Global Land Tool Network)- Site d'ONU Habitat dédié à l'étude des instruments fonciers Rapport sur la documentation des RFU au Bénin Vidéos sur l'outil RFU du Bénin 1- Comment le RFU contribue-t-il à la réforme foncière ? 2- Comment fonctionne le RFU ? 3- Pourquoi le RFU est important ?	http://www.gltn.net/ http://www.gltn.net/index.php/resources/publications/search-publications/finish/5-land-management-a-planning/119-mobilisation-des-resources-financieres-locales-rfu-benin-fr-2012 http://www.youtube.com/watch?v=589gqUFc2Tw http://www.youtube.com/watch?v=p-UAuemJH6o http://www.youtube.com/watch?v=nLrM0h9b-vM
Groupe de travail Adresse	http://cnig.fr/upload/ressource/r1040397744.PDF
IGN-France Internationale Page vente carte topographique de Cotonou	http://www.ignfi.fr/fr?redirect https://professionnels.ign.fr/documentArticle.do?iDDoc=5278839&siteId=5059600
Indicateurs du PNUD sur le Bénin	http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/BEN.html
Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN)	http://ifan.ucad.sn/

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (2IE)	http://www.2ie-edu.org/
Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE)	http://www.insae-bj.org/2012/
Projet SIC	http://www.insae-bj.org/2012/jupiter/Sicweb/
Institut National des Etudes Démographiques (INED)	http://www.ined.fr/
Institut Panafricain pour le Développement (IPD)	http://www.ipdaos.bf/index.php
Internet Society (ISOC)	http://www.isoc.org/
Journée d'étude de l'Adp du vendredi 9 septembre 1994 « Coopérer avec les collectivités locales »	http://ville-developpement.org/les-debats-adp/journees-adp/120-1994-cooperer-collectivites-locales
Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES)	http://lares-benin.org/
Base de données projet « Echo des frontières »	http://www.bj.refer.org/benin_ct/eco/lares/accueil.htm
Laboratoire Population Environnement Développement (LPED)	http://www.lped.org/
Les Annales de la recherche urbaine	http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr
Les Cahiers d'Etudes africaines	http://etudesafricaines.revues.org/
Les cahiers de Netsuds	http://www.gdri-netsuds.org/spip.php?rubrique21
Lignes directives du CAD	http://www.oecd.org/document/40/0,3746,fr_2649_37413_2670319_1_1_1_37413,00.html
Liste de l'ONG Transperence International sur l'état de la corruption dans le monde	http://www.transperence-france.org/e_upload/pdf/cpi2010_table_2010.pdf
Liste des pays membres des organismes de la Banque mondiale en 2011	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/0,,contentMDK:22770365~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614,00.html
Logiciel libre de SIG → GMT → Grass → Map Server → MAPIT	http://gmt.soest.hawaii.edu http://www.geog.uni-hannover.de/grass/ http://www.mapit.de/mapit.en.html http://mapserver.gis.umn.edu/index.html
Metropolis	http://www.metropolis-server.com
Millennium Challenge Corporation Millennium Challenge Account (MCA) au Bénin	http://www.mcc.gov/ http://www.mcabenin.bj/
Ministère béninois en charge des réformes de la décentralisation Revue <i>La territoriale</i>	http://www.decentralisation-benin.org/ http://www.decentralisation-benin.org/spip.php?rubrique221
Direction générale des collectivités locales – Ministère français de l'intérieur de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – Les budgets primitifs 2001 des communes	http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/finances/commune/bpc2011/les_budgets_primitif6432/downloadFile/file/BPC2011_00.pdf?nocache=1317376231.11
Nations unies Nations unies au Bénin	http://www.un.org/fr/ http://www.onubenin.org/
NEPAD Document des stratégies du NEPAD dans le domaine de la géomatique	http://www.nepad.tv/ http://www.uneca.org/CODI/Documents/WORD/G%C3%A9o%20information%20et%20NEPAD_9.doc
Objectifs du millénaire de développement (OMD) Objectifs du millénaire de développement au Bénin	http://www.onubenin.org/rubrique.php3?id_rubrique=164 http://www.onubenin.org/article.php3?id_article=2

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
	07
Observatoire de l'insertion et de l'impact des technologies de l'information et de la communication en Afrique	http://www.africanti.sciencespobordeaux.fr
Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (AFRISTAT)	http://www.afristat.org/
Observatoire transnational de la métropolisation	http://www.metropolisation.org/Cahiers_metropolisation/cahier1.htm
Observatoires des Villes d'Afrique Francophone	http://www.ovaf.net
ONU-HABITAT	http://www.unhabitat.org
Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) Enquête de suivi de mise en œuvre de la déclaration de Paris – groupe pays Bénin	http://www.oecd.org/home/0,3675,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html http://www.oecd.org/dataoecd/58/47/39498609.pdf
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	http://portal.unesco.org/
Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)	http://www.ohada.com/
ORIDEV, Association du Bénin, pour la promotion et le développement des TIC	http://www.oridev.org
Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT)	http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/PFVT_francais.pdf
Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)	http://www.pdm-net.org/
Persée (Revue de sciences humaines et sociales)	http://www.persee.fr/
Portail commercial Pitney Bowes pour logiciel MapInfo	http://www.pbinsight.com/welcome/mapinfo/
Portail de l'ONU sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement	http://www.un.org/fr/millenniumgoals/
Portail du MAEE sur appui à la gouvernance urbaine	http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/gouvernance_1053/gouvernance-urbaine_17847/quelques-actions_56780.html#sommaire_7
Portail sur les questions de développement et du foncier dans les pays du SUD animé par le GRET et financé par l'AFD et le MAEE	http://www.foncier-developpement.fr/
Présentation du RFU sur le site du MAEE	http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_mobilisation_de_ressources_propres_locales_en_Afrique.pdf
Projet IC4d (systèmes d'information géographique participatifs dans la gestion des ressources naturelles et la sécurité alimentaire en Afrique)	http://www.leadinafrica.org/sigp/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=86
Projet immobilier Arcon ville	http://www.arconville.com/arconville/index.html
Projet National au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC)	http://www.pndcc.org/public/index.php
Rapport de Transparency International 2010	http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/cpi2010_table_2010.pdf
Rapport du CNUCED sur les TIC	http://www.agencesolidaritenumerique.org/notre-cause/fracture-numérique/

Référence	Adresse URL (active octobre 2012)
Référentiel adresses Etat des lieux et perspectives	http://cnig.fr/uplaod/asp/ressourceRedirect.asp?site=1&ressource=:upload/ressorce/r1026214828.DOC&id_ressource= 35
Rencontre géomatique AfricaGis	http://www.africagis.net
Reporter sans frontière	http://fr.rsf.org/
Research ICT Africa, réseau africain de recherche sur les TIC	http://www.researchictafrica.net/home.php
Réseau africain d'information géologique pour le développement durable	http://www.sigafrique.net
Réseau eAtlas francophone d'Afrique de l'Ouest	http://193.55.175.48/eatlas-francophonie
Revue Afrique contemporaine	http://www.afd.fr/site/afd/lang/fr/afriquecontemporaine
Revue Netcom	http://www.netcom-journal.com/index.html
Revue Politique africaine	http://www.politique-africaine.com/larevue.htm
SERHAU-SA	http://www.serhau.com/
Sommet mondial des autorités locales pour la société de l'information Bilbao novembre 2005	http://www.it4all-bilbao.org
Stratégie de la Banque mondiale dans le secteur urbain – document Villes en transition	http://www.wburbanstrategy.org/urbanstrategy/sites/wburbanstrategy.org/files/WB%20Urban%20Strategy%20Note%20%20--%20French.pdf
Stratégie de la coopération française dans la gouvernance	http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/StrategieFrMAE.pdf
Stratégie de l'ACDI pour mettre le savoir au service du développement au moyen des TIC	http://www.acdi-cida.gc.ca/tic
Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)	http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx
Union internationale des télécommunications (UIT)- institution spécialisée des Nations Unies pour les TIC	http://www.uit.int
Visualisation des données disponibles SPOT par imagerie	http://www.spotimage.com

Répertoire des personnes enquêtées

NOM et Prénom	Fonctions	Contact
ADEGBINNI Adéothy	Chef service de la planification et de la coopération de la mairie d'Adjarra	27 40 42 alinass2004@yahoo.fr
ADEGNIKA Félix M.	Chargé de Mission, Appui à la fourniture de services urbains aux populations au PDM	33 75 01/ 96 81 89 fadegnika@pdm-net.org
ADEYE Patrick-Crecel	Géomètre expert cabinet Basile O-Adeye	01 BP 595 Porto-Novo 22 32 47 /44 33 80 badeye@firstnet.bj
ADJOHOUNTO Didace	Chef du Service de l'assainissement et des voies urbaines à la mairie de Cotonou	21 31 35 20 yeadidace@yahoo.fr
ADJOVI Léonard	Chef service budget à la mairie de Cotonou	adjosleo@yahoo.fr 93 06 23 89
AFOUDJI Ferdinand	Chargé d'études à la SERHAU-SA - Volet fiscalité	21 30 15 30 fafoudji2000@yahoo.fr
AGBANGLA E.Séverin	Gestionnaire de données à l'INSAE	avdjogbangla@yahoo.fr
AGBAYAHOUN Ferdinand	Secrétaire général de la mairie d'Adjarra	20 27 40 42
AGBOTA Grégoire	Chargé de mission projet PGDSM – Oxfam Québec	95 45 90 24
AGOSSOU Hervé	Chargé de mission ECOFILOC au PDM	hagossou@pdm-net.org
AGOSSOU Noukpo	Professeur UNB, CBRST	anoukpo@avu.org
AHLONSOU Richard	Chef service SAIC à la mairie de Cotonou	ahlonsourichard@yahoo.fr 95 05 19 67
ALIDOU Mouftaou	Directeur des Services Financiers et Economiques de la mairie de Cotonou	95 05 06 81 saliakadiri@yahoo.fr
ALVERGNE Christel	Conseillère technique en Aménagement du territoire au PDM	30 05 60 / 40 55 42 calvergne@pdm-net.org
APITHY Noëlie	Secrétaire générale de la mairie de Cotonou	95 05 46 80 / 21 32 23 68
ATODJINOUE Marcel	Chef Cellule RFU de Cotonou	90 90 89 65 atmat06@yahoo.fr
ATTIOGBE Patrice	Stagiaire à l'IGN-Bénin, étudiant RECTAS	
BELLEBOON Christian	Conseiller du directeur technique de la SERHAU-SA Conseiller technique Projet PAACo	christianbellebon@msn.com
CAPO Wilfrid	Urbaniste – Directeur Espace2020	94 01 01 17 capowilfried@yahoo.fr
CAPO-CHICHI Christiane Solange	Directrice des services à la population à la mairie de Cotonou	95 05 41 97
CHEHOUENGOU Severin	Secrétaire général de la commune des Aguegues	20 68 14 02
CLEDJO-OKE Yvette	Chef cellule RFU d'Abomey-Calavi	97 08 36 20 / 93 60 10 47 yvettemig@yahoo.fr
CHOUBIYI Vincent	Secrétaire général de la mairie d'Abomey-Calavi	95 84 45 79 vinchoubis@yahoo.fr
DAGNON Olga	Directrice Impact Consultant	97 09 96 16

NOM et Prénom	Fonctions	Contact
DAH DOSSOUNON Appolinaire	Directeur général de l'IGN-Bénin	21 31 29 78 / 90 07 23 63
DAWSON Claude	Directeur Général bureau de communication LID	21 04 26 44 / 90 04 95 57
DEGAN Marius	Chef service Affaires Domaniales de la mairie d'Abomey-Calavi	95 42 58 75 mariusdegan@yahoo.fr
DEGBESSOU Juste	Secrétaire général de la mairie de Sémé-Podji	90 92 49 68 / 95 71 09 94
DIDE Stéphanie	Chef cellule RFU Ouidah	didesteph29@yahoo.fr
DJIVOH Epiphane	Chef service prospective et coopération à la mairie de Sémé-Podji	20 24 00 26 / 95 86 06 14
DOMINGO Etienne	Directeur du CBRST, professeur de Géographie à l'UNB	22 37 73 / 21 30 81 etienne.domingo@caramail.com
DUBOGAN Marc Didier	Chef de département voies et réseaux divers, Mairie de Coonou	95 97 81 39 dmarcddidier@yahoo.fr
ELONG MBASSI Jean-Pierre	Coordinateur régional du PDM	jpem@pdm-net.org
FANNOU Abel	Directeur général de l'IGN-Bénin	02 49 14 ign@intnet.bj
FRANCESCH Henry	Assistant technique RFU Congo – Brazzaville	frabceschi@orange.fr
GBADIGUI Ulrich	Consultant dans le RFU	97 21 05 24
GBAGUIDI Basile	Directeur général des services techniques de la mairie de Cotonou	95 05 43 32
GBEDAÏSSI Blaise	Géomètre à l'IGN	31 24 41 / 31 29 78
GBEDAN Mathias	Maire de la commune de Sémé-Podji	20 24 00 26 / 20 24 02 03
GBENOU S.Mathias	Président de l'Association pour le développement économique, social et culturel de la commune d'Adjarra Jlado	BP 06 899 Cotonou 33 01 05/ 61 09 17
GLESSOUGBE Raoul	Secrétaire général adjoint à la mairie d'Abomey Calavi	90 93 57 50 / 21 36 00 11 Glessougbe200@yahoo.fr
GNAMY Borgia	Documentaliste à la SERHAU	gborgia2000@yahoo.fr
GODONOU Alain	Directeur de l'Ecole du Patrimoine Africain	40 93 52 / 21 48 38 / 21 28 16
GODONOU Denis	Responsable cellule RFU Porto-Novo	20 21 26 89
GOMEZ Euzerbe	Directeur de service à l'INSAE	98 00 73 / 56 57 40 euzerbe2003@yahoo.fr
GOUDJANOU Norbert	Informaticien et programmeur du progiciel du RFU	95 40 10 37 ngsoft@yahoo.fr
GUEDOU Joël	Chef service voirie à la mairie de Cotonou	guedoujoel@yahoo.fr
GUENDEHOU Ferdinand	Chef service Santé, Hygiène publique et affaires sociales à la mairie de Cotonou	97 47 93 12 Gferdi4@yahoo.fr
HONFO Charlemagne	Conseiller d'arrondissement d'Agblangandan, commune d'Abomey-Calavi	95 15 81 84 / 90 92 93 88
HOUENOUE Didier	Directeur de la Maison du Patrimoine et du Tourisme de Porto-Novo	dhouenoude@villedeportonovo.com
HOUNDEKON Victor	Secrétaire Général de l'IGN-Bénin	21 31 89 67 / 90 02 49 13

NOM et Prénom	Fonctions	Contact
HOUNKPEVI Albert	Conservateur adjoint du musée ethnographique Alexandre Sènou Adandé de Porto-Novo	BP 299, Porto-Novo 21 25 54 houngod2003@yahoo.fr
HOUNKPEVI François-Aimé	Chef service RFU et directeur technique à la mairie de Sémé-Podji	95 05 19 59 / 97 64 22 75 vidfram@yahoo.fr
HOUNSOU Philippe	Fondateur et animateur de Radio-Ekpè (Sémé-Podji)	91 67 34 / 56 07 83 philippehounsou@yahoo.fr
HOUNTONDJI Maurice	Chargé de mission à la SERHAU - volet fiscalité RFU	mhountondji@hotmail.com
HOUNTONDJI Valère	Chargé de mission SERHAU - volet foncier RFU	97091955
HOUSSA David	Ingénieur en Génie Civil au niveau de la DDHU de Porto-Novo	houssoudavid@yahoo.fr
HOUSSA Marcellin	Chef d'arrondissement d'Avagbodji, commune des Aguegues	01 11 32
HOUSSOU David	ONU Habitat – chargé de mission Cités-Alliance	houssoudavid@yahoo.fr
IGUE John	Professeur de Géographie – Directeur du LARES	30 76 95 clubdevieille@yahoo.fr
IMOUROU Seidou	Directeur de l'Urbanisme au Ministère de l'Urbanisme	97 87 07 61
KONKOUEN Mireille	Chef section Ouvrage d'assainissement travaux neufs, à la mairie de Cotonou	97 86 10 86 mkonkoen@yahoo.fr
KOSSOU DADJO Irène	Chef division Gestion des déchets solides et ménagers à la mairie de Cotonou	95 56 80 80 ikossou@yahoo.fr
KOUAZOUNDE Jacques	Responsable à la direction des services opérationnels de la mairie d'Adjarra	20 40 99 43 02 BP 526 Porto-Novo kouazound@yahoo.fr
LACROIX Sophie	Coordinatrice du pôle « territoire et patrimoines » à l'EPA	BP 2205 Porto-Novo 21 48 38/ 21 21 09 sophie.lacroix@epa-prema.net
LADONOU Joseh	Chef d'arrondissement d'Ekpè, commune de Sémé-Podji	90 94 35 65 - 95 42 95 59
LAWSON Valery	Chargé de mission Impact Consultant	94 01 97 97 Valery692001@yahoo.fr
MAKPENON Michel	Directeur de la Prospective et du développement municipal à la mairie de Cotonou	95 05 42 44 / 21 32 82 05 makpenon2002@yahoo.fr
MAVOUNGOU-BADINGA Charrich	Urbaniste dans le bureau d'études Planurba	97 09 70 68
MONDJANNANI Alfred	Géographe, consultant en développement et formation au CEDA	03 BP 3917 Cotonou 32 76 11 cedaong@yahoo.fr
MONGBO Edilbert	Consultant RFU	mongboe@yahoo.fr 95 84 87 42 / 90 92 12 78
N'BESSA Benoît	Vice doyen FLASH Porto-Novo	33 22 91 / 98 30 47
NACH MBACK Charles	Responsable Observatoire de la décentralisation au PDM	nachback@yahoo.fr
NIATY-MOUAMBA Maurice	Président du SITRASS	n2mp@yahoo.fr
NOUTAI Emile	Conseiller communal à Abomey-Calavi	95 05 78 18 / 97 19 66 45

NOM et Prénom	Fonctions	Contact
OKE François	Chef cellule RFU de Sémé-Podji	houmafra@yahoo.fr 97 28 51 20 / 90 04 71 02
OPALA Jean	Consultant RFU	mpontiaopala@yahoo.fr 90 03 05 58 / 95 60 47 54
OUSSOU-LIO Apollinaire	Directeur des services techniques Avrankou	apporosto@yahoo.fr
OWENS Biram	Secrétaire exécutif du PDM	bowens@pdm-net.prg
PAMBOU Guy-Roger	Chef cellule RFU de Pointe-Noire (Congo-Brazzaville)	mouimath@yahoo.fr
PERIER René	Assistant technique pour l'installation de l'outil RFU au Bénin, consultant RFU	rene.perier@noos.fr
PHOLSENA Patrick	Assistant technique Projet PEUL (Lomé-Togo)	pholsena_patrick@yahoo.fr
SADO Nazaire	Directeur général de BIM	21 38 04 59 / 95 86 51 22
SAIZONOU Gisèle	Agents des Affaires domaniales à la préfecture de l'Ouémé	BP 181 Porto-Novo 21 32 52 / 68 07 52
SARE Alidou	Chargé de mission à la SERHAU - volet cartographie RFU	90 93 11 50 alidou_sare@yahoo.fr
SENOU Maxime	Géomètre free lance	90 95 73 86 / 95 95 73 86
Sidonie	Responsable production orthophotoplans à la l'IGN-Bénin	90 01 35 43
SITHON Antoine	Adjoint à l'Inspecteur des Impôts de la commune d'Abomey-Calavi	95 91 21 57 / 90 01 03 53
SONON Emmanuel	Chef Cellule Centrale informatique à la Direction Départemental des Impôts de l'Ouémé Plateau	20 21 29 56
TESSIORE Luigi	Assistant technique projet Aqico	95 11 97 97 luigi.tessiore@gmail.com
TONATO José	Urbaniste – Co-directeur d'Impact Consultant RFU – Chargé de programme ONU-Habitat au Bénin et Conseiller technique régional de Cities Alliance pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre	2115 0758 yao_tonato@yahoo.fr
VIGAN MATHIEU	Chef bureau des Affaires domaniales de la mairie d'Adjarra	94 78 99
ZANNOU	Inspecteur des Impôts à la commune de Sémé-Podji	95 86 58 98
ZANNOU Ephrem	Chef Service RFU de Porto-Novo	90 90 47 00 zaneuphre@yahoo.fr
ZIME Jean-Claude	Direction des services opérationnels de la mairie de Porto-Novo	40 87 92 / 22 40 92 / 21 41 78 jzime@yahoo.fr
ZINSOU Edmond	Maire de la commune d'Adjarra	58 87 56 - 02 30 91
ZOLA Xavier	Chef cellule RFU Dogbo Secrétaire permanent du Réseau des chefs cellule RFU	zolaxavier@yahoo.fr

Grands repères chronologiques

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
1471	Découverte du Golfe du Bénin par les voyages de Joao de Santarem et Pedro de Escobar.	
1724		Prise d'Allada par le roi du Danxomè (Agadja).
1807	Renoncement de la traite par les Etats-Unis.	
1815	Renoncement de la traite par les pays d'Europe.	
1830		Début du retour des « Afro-Brésiliens » en Afrique de l'Ouest.
1863		Premier traité de protectorat et d'alliance sur Porto-Novo entre le roi Dè Mikpon et la France.
1868		Cession du site de Cotonou à la France par le roi Glegle.
1874		Accession au trône de Toffa à Porto-Novo.
1882		Réaffirmation du protectorat sur Porto-Novo entre la France et le roi Toffa. Cotonou : creusement du chenal de Toché
1884		Débarquement du Colonel Dorat, Cotonou devient le premier commandement officiel des établissements français du Golfe de Bénin.
1885	Conférence de Berlin qui prépare le partage de l'Afrique entre les puissances européennes.	
1889		Début du règne de Béhanzin à Abomey.
1890		Le roi Béhanzin reconnaît à la France le droit d'occuper indéfiniment le site de Cotonou.
1891		Lancement des travaux du wharf de Cotonou.
1894		Reddition du roi Béhanzin et exil à la Martinique. Création de la colonie du « Dahomey et de ses dépendances ». Porto-Novo devient la capitale du Dahomey. Protectorat de Ouidah. Victor Ballot est nommé Gouverneur du Dahomey.
1899		Achèvement du wharf de Cotonou et ouverture au commerce.
1900	Loi de Finances du 13 avril sur l'autonomie financière des colonies.	
1903		Construction de la ligne de chemin de fer Cotonou-Ouidah.
1904		Incorporation du Dahomey à l'Afrique Occidentale Française (AOF). Porto-Novo devient chef-lieu du territoire du Dahomey.
1905		Lancement des travaux de la ligne de chemin de fer Porto-Novo – Sakété – Pobè.

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
1929	Crise mondiale : chute brutal du cours de l'huile de palme et des amendes.	
1938		Construction du pont sur la lagune de Porto-Novo. Raccordement de la ligne ferrée Porto-Novo – Cotonou. Construction d'un aéroport à Cotonou.
1944	Conférence de Bretton Woods, les Alliés créent la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BRID) et le Fonds monétaire international (FMI). Conférence de Brazzaville qui ébauche les grandes lignes d'un programme de réforme de la colonisation française : suppression de l'indigénat, du travail forcé, de la corvée et des taxations en nature, projet d'Inspections du travail et progrès du syndicalisme, amélioration des services sanitaires et éducatif, participation de l'élite à l'administration, projet d'industrialisation.	
1945	Fin de la Seconde Guerre Mondiale. Adoption de la Charte des Nations unies (San Francisco) dont l'un des objectifs est la coopération internationale pour le développement et les droits de l'homme. Ordonnance 45-1423 du 28 juin relative à l'urbanisme aux colonies.	
1946	Création de l'Union française. Loi du 30 avril prévoyant l'intervention financière directe de la métropole dans l'équipement des colonies. Création du Fonds d'investissement économique et social pour les territoires d'outre-mer (FIDES).	Election de Porto-Novo et Cotonou pour bénéficier d'un plan d'urbanisme.
1948	Les pays bénéficiaires du plan Marshall s'associent au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE).	
1950		Activités de l'OHE (Office de l'Habitation Economique) à Porto-Novo et Cotonou.
1955		Loi 55-1489 du 18 novembre portant création de 5 communes de plein exercice : Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou avec un conseil municipal, un maire et ses adjoints nommés par le Gouverneur du territoire.
1956	La « loi-cadre Defferre » instaure l'égalité civique au sein de l'Union française (suppression du double collège) et accorde l'autonomie interne aux territoires d'outre-mer ainsi qu'aux territoires sous tutelle.	
1957	Signature du traité de Rome qui instaure la Communauté économique européenne (CEE) et le Fonds européen de développement (FED) pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).	
1958	Création de la Communauté franco-africaine.	Oui au référendum sur la Communauté française et proclamation de la République

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
		du Dahomey
1959	Nations unies : Création du Fonds spécial pour le développement, qui deviendra le PNUD en 1965. Mise en place du Fonds d'aide et de coopération (FAC), des missions d'aide et de coopération (MAC) et de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), piliers de la coopération franco-française.	Première Constitution du Dahomey. Lancement des travaux d'un port en eau profonde de Cotonou.
1960	Accession à l'Indépendance de 17 pays africains. Banque mondiale : création de l'Association internationale pour le développement (AID) destinée à financer par des prêts concessionnels le développement des pays les plus pauvres L'OECE devient l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Un Groupe d'assistance pour le développement (GAD) est créé en son sein qui deviendra le Comité d'aide au développement (CAD) en 1961. Création de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et du Peace Corps.	Indépendance du Dahomey. Hubert Coutoukou Maga devient premier président du Dahomey indépendant.
1961		Recensement de la population par sondage pour quelques villes.
1962		Loi 62-13 du 26 février transforme les 5 communes de plein exercice en circonscription urbaine administrée par des préfets ou des délégués du gouvernement avec des conseils urbains nommés par le Ministre de l'Intérieur.
1963	Création de l'OUA (Organisation de l'unité africaine). Signature de la première convention de Yaoundé entre la Communauté économique européenne et les EAMA (Etats africains et malgaches associés). Deuxième FED qui prévoit la disparition progressive des surprix dont bénéficiaient les produits tropicaux de la zone franc.	Sourou Migan Apithy devient Président de la République.
1965		Prise du pouvoir par le général Soglo. Inauguration du Port de Cotonou.
1967		Coup d'Etat militaire mené par le commandant Kouandété. Investiture de Emile Derlin Zinsou président.
1971	L'Assemblée générale des Nations unies établit la première liste des pays les moins avancés (PMA). La liste comprend 25 noms dont le Bénin.	
1972		Coup d'Etat militaire du Commandant Mathieu Kérékou. Avènement du gouvernement militaire révolutionnaire.
1974		Choix politique du socialisme scientifique basé sur l'idéologie marxiste-léniniste. Ordonnance 74-7 du 13 février portant réorganisation de l'administration territoriale au Bénin transforme les 6 départements en provinces et crée 84 districts comprenant des communes urbaines et rurales subdivisées en plusieurs

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
		quartiers de ville ou villages.
1975	Création de l'Ecole Africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU) à Lomé.	Création du Parti de la Révolution Populaire du Bénin. Le pays prend le nom de Bénin
1976	Conférence mondiale sur l'habitat « Habitat 1 » tenue à Vancouver au Canada. Création, sur l'initiative de quelques membres de l'OCDE, du Club du Sahel.	
1977		Soutenance de la Thèse d'A. Mondjannagni « <i>Campagnes et villes au Sud de la République population du Bénin</i> ».
1979		Premier recensement général de la population (RGPH1).
1981		Renforcement de la tutelle du parti-Etat sur les collectivités territoriales : création des conseils révolutionnaires et d'Etat d'administration de la province, du district et de la commune. Accord de financement des travaux d'assainissement de Cotonou entre l'AID et le Bénin. Dotation de Cotonou d'un Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Création d'une structure permanente d'étude urbaine : IGIP.
1982		Projet FAC Plan d'Urbanisme du Bénin (PUB).
1986	Création par l'ONU du Programme d'action des Nations unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (UNAPAAERD) Création par le FMI des « Facilités d'ajustement structurels » (FAS) pour les pays à faible revenu ayant engagé un programme complet d'ajustement structurel.	Organisation de la SERHAU à la suite du projet PUB.
1988	Création par le FMI des « Facilités d'ajustement structurel renforcées » (FASR)	
1989	Chute du Mur du Berlin et fin de la Guerre Froide. Création de la première structure AGETIP au Sénégal.	Grève générale. Abandon du socialisme scientifique basé sur l'idéologie marxiste-léniniste. Accord signé entre l'Etat et le FMI et la Banque mondiale permettant un rééchelonnement de la dette. Mise en place du premier Plan d'Ajustement Structurel. Premier projet de Registre Foncier Urbain à Parakou.
1990	Sommet franco-africain de La Baule : le président Mitterrand évoque la nécessité de la démocratisation et en fait une conditionnalité de l'aide française.	Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation – Nicéphore Soglo est nommé Premier Ministre de la période de transition. Adoption à une large majorité et promulgation de la constitution. Principe de la décentralisation adopté. Voie péage Porto-Novo Cotonou. Création de l'AGETUR.
1991	Création du Partenariat pour le développement municipal (PDM).	Election de Nicéphore Soglo comme Président de la République. Projet FAC « <i>Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine</i> ».
1992		Deuxième recensement général de la population (RGPH2). 2 nd PAS. Création de l'AGETIP.
1993	Signature du traité créant l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires	Etat Généraux de l'administration territoriale déterminant les grands principes de

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
	(OHADA). Création d'AFRICATIP.	la nouvelle organisation de l'administration territoriale. Organisation des festivités « <i>Ouidah 92</i> ». Restructuration du SERHAU en société d'étude mixte. Lancement du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine (PRGU).
1994	Dévaluation du Franc CFA de 50% par rapport au Franc français. Etude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest (WALTPS).	1993-1994 : élaboration par un comité de suivi des états généraux de l'administration territoriale du cadre légal de la décentralisation et de la déconcentration. Installation du RFU à Porto-Novo et Djougou.
1995	Adoption de « la déclaration de Cotonou » sur l'engagement de la francophonie sur le développement des TIC.	3 ^{ème} Plan d'Ajustement Structurel. Organisation du Sommet de la Francophonie à Cotonou. Déclaration de la politique urbaine nationale. Publication de la première revue permanente du secteur urbain.
1996	Seconde Conférence internationale des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul.	Election de Mathieu Kérékou comme Président de la République. Installation du RFU à Dassa, Savè et Savalou.
1997	« Déclaration de Montréal et du Plan d'Action de Montréal » qui définit la politique de la francophone dans le domaine des TIC.	Projet FAC « <i>Décentralisation et appui aux collectivités locales du Bénin</i> » : actualisation des plans directeurs de Parakou et Porto-Novo ; appui pour la réalisation d'un dossier type de lotissement. Lancement du Programme Spécial de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo (PSRPN). Installation du RFU à Tanguiéta.
1998	Création des ZSP et modification des compétences attribuées à l'Agence Française de Développement.	Adoption définitive des cinq lois de la décentralisation. Pleine connectivité à Internet. Stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain
1999	Fondation de Cities Alliance. Création de l'observatoire urbain mondial (OUM)- ONU-Habitat.	Promulgation des lois 97-029 portant l'organisation de l'administration territoriale, 97-029 portant organisation des communes, 98-005 portant organisation des communes à statut particulier et 98-007 portant sur le régime financier des communes. Mise en place du premier Projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD). Installation du RFU à Nikki.
2000	Stratégie « Villes en transition » de la Banque mondiale. Sommet du G8 à Okinawa, création du groupe GEANT. Déclaration du Millénaire adoptée par 191 pays.	Promulgation de la loi 98-006 portant sur le régime électoral communal et municipal par l'Assemblée nationale. Signature avec le FMI d'un programme économique et financier triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Actualisation de la revue permanente du secteur urbain.
2001	Elargissement du Club du Sahel à l'Afrique de l'Ouest (CSAO).	Réélection du président de la République Mathieu Kérékou. Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée. Transformation de la SERHAU-SEM en SERHAU-SA (société anonyme). Réalisation du Schéma d'aménagement du littoral (SDAL) par le MEHU. Publication de l'Atlas des communes par le Ministère de l'Intérieur.
2002	Sommet de Monterrey, création par les Etats-Unis du Millenium Challenge Account.	Troisième recensement général de la population (RGPH3).

Année	Conjoncture internationale – idées - aide publique au développement	Evènements au Bénin – secteur urbain
		Organisation des premières élections municipales.
2003	Sommet mondial des villes et autorités locales pour la société de l'information (WSLAIS) à Lyon et « Déclaration de Lyon ». Premier Sommet mondial de la Société de l'Information (SMSI) à Genève.	Organisation de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB).
2004	Colloque de l'AIMF à Paris sur le thème des « villes et nouvelles technologie ».	Eligibilité du Bénin au fonds d'aide du Millenium Challenge Account. Lancement du projet FSP « <i>Projet d'Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine</i> » (PADGU) : consolidation des outils de gestion urbaine pour Cotonou, Porto-Novo et Parakou et appui à la gestion communale de villes secondaires.
2005	Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axé sur les résultats, responsabilité mutuelle). Deuxième Sommet mondial de la Société de l'Information (SMSI) à Tunis.	Signature avec le FMI d'un second FRPC. Lancement du deuxième Projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD II).
2006	Rencontre d'eAtals de Dakar sur la spécificité des sociétés africaines de l'information et de l'appropriation des TIC par les différents acteurs territoriaux.	Election du président de la République Yahï Boni. Elaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du « Grand Cotonou » par le ministère de l'Urbanisme. Lancement du « <i>Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou</i> » (PAACo-Agence Française de Développement). Lancement du Projet Cities Alliance – ONU Habitat d'élaboration d'une stratégie de développement urbain de l'agglomération à Cotonou. Installation du RFU à Abomey, Ouidah, Kandi, Natitingou et Bohicon.
2007	Déclaration de Québec de chercheurs et représentants des instituts nationaux de statistique de contribuer ensemble à la sauvegarde et la mise en valeur des recensements africains.	Forum national sur les RFU et les SIF au Bénin (Ouidah).
2008		Organisation des deuxièmes élections municipales.
2009	Rencontre d'eAtlas de Bamako sur le rôle des ONG dans l'appropriation des TIC Lancement du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT).	Décret portant la possibilité de création d'une organisation intercommunale. Installation du RFU à Dogbo et Lokossa, Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Lancement du Projet « <i>Assainissement des quartiers inondés de Cotonou Ouest</i> » (AQICO)- FED.
2010	5 ^{ème} Forum Urbain Mondial à Rio de Janeiro	Première assise de la Coopération décentralisée franco-béninoise. Atelier de documentation sur le RFU financé par GTL.
2011	Troisièmes Rencontres de l'eAtlas francophone de l'Afrique de l'Ouest à Cotonou.	Elections présidentielles : deuxième mandat de Yahï Boni.

Table des illustrations

Table des figures

<i>Figure 1 : Projection 2020 de l'organisation socio-spatiale de la région du littoral du Golfe de Guinée selon les travaux de WALTPS</i>	<i>12</i>
<i>Figure 2 : Les deux grandes organisations sous-régionales en Afrique de l'Ouest.....</i>	<i>13</i>
<i>Figure 3 : Dates des premières élections locales démocratiques en Afrique de l'Ouest</i>	<i>14</i>
<i>Figure 4 : Situation de la zone d'étude en Afrique de l'Ouest et au Bénin.....</i>	<i>30</i>
<i>Figure 5 : Evolution des populations rurales et urbaines depuis 1950 en Afrique de l'Ouest</i>	<i>33</i>
<i>Figure 6 : Évolution du taux d'urbanisation depuis 60 ans dans le Golfe de Guinée</i>	<i>34</i>
<i>Figure 7 : Évolution du réseau des villes de plus de 5 000 habitants en 1960, 1970, 1980 et 1990 en Afrique de l'Ouest.....</i>	<i>35</i>
<i>Figure 8 : Évolution entre 1950-2010 des formes de l'urbanisation au Bénin (primatie et métropolisation)</i>	<i>36</i>
<i>Figure 9 : Organisation d'un chapelet de villes le long du littoral de Golfe de Guinée entre Abidjan et Lagos.....</i>	<i>38</i>
<i>Figure 10 : Évolution depuis 1950 de la population des villes littorales du Golfe de Guinée</i>	<i>39</i>
<i>Figure 11 : Évolution de 1950 à 2020 (projection) de la croissance démographique des grandes villes du littoral du Golfe de Guinée.....</i>	<i>40</i>
<i>Figure 12 : Le sud-Bénin prédominant dans les implantations de peuplement au Bénin.....</i>	<i>43</i>
<i>Figure 13 : Les densités de population au Bénin et la singularité de la région littorale.....</i>	<i>44</i>
<i>Figure 14 : Site et peuplement de la région du littoral du Bénin.....</i>	<i>46</i>
<i>Figure 15 : Dynamiques de la frontière inter-État sur les implantations des activités dans l'espace périurbain est de Porto-Novo.....</i>	<i>53</i>
<i>Figure 16 : Nombre d'habitants de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo à la date des 3 recensements généraux de la population</i>	<i>57</i>
<i>Figure 17 : Pyramides des âges de la population de Cotonou en 2002.....</i>	<i>58</i>
<i>Figure 18 : Croissance de la population dans le sud-Bénin entre 1992 et 2002.....</i>	<i>59</i>
<i>Figure 19 : Densités de population dans les quartiers de Cotonou et Porto-Novo en 2002 ...</i>	<i>60</i>
<i>Figure 20 : Emprise spatiale des formes de propriétés des collectivités familiales - Mise en perspective à partir d'un plan d'état des lieux d'une localité périurbaine de Porto-Novo</i>	<i>74</i>
<i>Figure 21 : Etat d'Internet en Afrique de l'Ouest en 2007</i>	<i>82</i>
<i>Figure 22 : Évolution des usagers d'Internet entre 2005 et 2010 par grande région du monde</i>	<i>83</i>
<i>Figure 23 : Les grandes villes de Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo, du Bénin et du Nigéria disposant d'une couverture en image satellitaire sous Google Earth en 2011.....</i>	<i>95</i>
<i>Figure 24 : Périmètre des territoires du sud-Bénin disposant d'une couverture en image satellitaire sous Google Earth en 2011</i>	<i>96</i>
<i>Figure 25 : Mosaïque des projets de lotissement sur le territoire – exemple le territoire sud-ouest de la commune de Sémé-Podji</i>	<i>117</i>

Figure 26 : Pays d'intervention de quelques activités du PDM entre décembre 2004 et mai 2005.....	143
Figure 27 : Situation des appuis régionaux de l'aide multilatérale et bilatérale à la décentralisation entre 2002 et 2011	148
Figure 28 : Les coopérations décentralisées des communes béninoises avec des collectivités territoriales européennes.....	149
Figure 29 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes à statut particulier – cas de Porto-Novo.....	152
Figure 30 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes de statut ordinaire - Cas de Sémé-Podji	153
Figure 31 : Découpage administratif communal de la région sud-Bénin et données urbaines	155
Figure 32 : Dispositifs RFU au Bénin, années d'installation	165
Figure 33 : Dispositifs RFU au Bénin, origines des financements	177
Figure 34 : Applications possibles de l'outil RFU dans les prérogatives des communes	213
Figure 35 : Cadre organisationnel pour la création et la maintenance de la cartographie du RFU	218
Figure 36 : Cadre organisationnel pour la gestion de la fiscalité locale avec le RFU	219
Figure 37 : Recensement des lieux sacrés et sanctuaires effectué à l'étape d'état des lieux de projets de lotissement dans deux localités de la commune d'Adjarra	263
Figure 38 : Appréciation de la contribution fiscale par quartier, localisation des activités dans le tissu urbain.....	268
Figure 39 : Mise en perspective de l'évolution des recettes fiscales avec l'installation de l'outil RFU dans les trois communes à statut particulier	269
Figure 40 : Comparaison des performances de la mobilisation de la fiscalité locale dans les trois communes à statut particulier.....	271
Figure 41 : Les différentes sources de parcellaires constituant le plan cartographique du RFU de Sémé- Podji	275
Figure 42 : Opérations de développement de la cartographie du RFU de Cotonou entre 2008 et 2010	276
Figure 43 : Etat des lieux du territoire intégré dans un dispositif de Registre Foncier Urbain en 2010 dans la région urbaine Cotonou – Porto-Novo	290
Figure 44 : Parcellaire de litige foncier entre les communes de Cotonou et Abomey-Calavi	298
Figure 45 : Géographie des « territoires de développement » définis par l'étude du LARES	300

Table des extraits

Extrait 1 : Les données informatives de l'application Google Earth sur le territoire de Cotonou	96
Extrait 2 : Superficie du territoire urbain de Cotonou couverte par la cartographie de l'IGN-Bénin de 1968 et 2001	100

Extrait 3 : Carte topographique de l'IGN-Bénin au 1/50 000 de 2001 – mise en perspective de la qualité de l'information produite	101
Extrait 4 : Publication cartographique de la SERHAU-SA	109
Extrait 5 : Plan d'état des lieux produit au cours de la procédure de lotissement	110
Extrait 6 : Inventaire des présumés propriétaires lors d'une opération d'état des lieux	112
Extrait 7 : Plan de recasement d'une opération de lotissement.....	113
Extrait 8 : Inventaire de recasement des propriétaires fonciers.....	113
Extrait 9 : Plan d'état des lieux et plan de voirie et d'équipement d'un projet de lotissement	115
Extrait 10 : Publication du Projet de réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo	121
Extrait 12 : Opération de calage d'un plan papier de lotissement dans le SIG à partir du logiciel MapInfo	188
Extrait 13 : Principe de vectorisation du plan parcellaire par calquage	188
Extrait 14 : Principe de l'adressage cadastral du RFU.....	191
Extrait 15 : Principe de l'adressage postal du RFU.....	192
Extrait 16 : Grille d'observation « parcelle » du RFU de Sémé-Podji.....	195
Extrait 17 : Grille d'observation « propriétaire – Contribuable » du RFU de Sémé-Podji..	196
Extrait 18 : Fiche bâtiment - Fiche 3 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji	197
Extrait 19 : Fiche unité de logement - Fiche 4 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji	197
Extrait 20 : Feuille 5 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji – Fiche établissement	198
Extrait 21 : Fiche d'observation des occupations du domaine public du RFU de Sémé-Podji	199
Extrait 22 : Typologie de l'habitat dans la commune de Sémé-Podji.....	204
Extrait 23 : Interface du fichier parcelle du progiciel RFUi	207
Extrait 24 : Interface du fichier bâtiment – RFU de Sémé-Podji.....	207
Extrait 25 : Interface du fichier établissement – RFU de Sémé-Podji	208
Extrait 26 : Interface du fichier contribuable – RFU de Sémé-Podji	208
Extrait 27 : Récapitulatif des différentes matières imposables d'un contribuable	209
Extrait 28 : Avis d'imposition généré par le progiciel RFU.....	209
Extrait 29 : Mise en avant du RFU comme outil de développement local par les édiles.....	252
Extrait 30 : Mentions de l'outil RFU dans les plans de développement communaux.....	253
Extrait 31 : Courrier de revendication par rapport à la mise en place de l'outil RFU.....	259
Extrait 32 : Fichier de recasement de travaux de lotissement et traitement technique des espaces de lieux de culte traditionnel.....	264
Extrait 33 : Plan de lotissement et recasement d'un site de fétiche.....	264
Extrait 34 : Campagne de sensibilisation au paiement de l'impôt.....	272
Extrait 35 : Documentation papier de lotissement et son traitement numérique dans un logiciel de SIG	274
Extrait 36 : Dispositions particulières des marchés de travaux de lotissement sur le rendu de la documentation cartographique aux mairies.....	277

Extrait 37 : Article de presse relatant le litige frontalier entre Abomey-Calavi et Cotonou.	297
Extrait 38 : Vue aérienne du territoire de litige entre Abomey-Calavi et Cotonou.....	298

Table des photographies

Planche photographique 1 : Activités économiques suscitées par la proximité du Nigeria....	53
Planche photographique 2 : Risques environnementaux dans le territoire urbain de Cotonou	55
Photographie 3 : Densité de l'habitat des premiers quartiers d'extension de Cotonou.....	61
Planche photographique 4 : Habitats dégradés du centre ancien de Porto-Novo	61
Planche photographique 5 : Zone d'habitat très aisé dans les territoires périurbains	63
Planche photographique 6 : Densité du trafic de la motocyclette au sud-Bénin.....	63
Planche photographique 7 : Illustrations des conséquences des projets de lotissement	66
Planche photographique 8 : Différents types d'empreinte du culte Vodoun dans les paysages de la région du sud-Bénin.....	73
Planche photographique 9 : Illustrations de matérialisation de conflits fonciers dans la région urbaine de Cotonou / Porto-Novo.....	78
Planche photographique 10 : Plaques de renseignement au niveau des parcelles de terrain vides, partiellement construites ou habitées.....	111
Planche photographique 11 : Illustrations d'exploitations des plans parcellaires du RFU..	193
Planche photographique 12 : Les différentes opérations de travail pour la constitution de la base de données du RFU	205
Planche photographique 13 : Equipements acquis par les mairies d'Abomey-Calavi, Cotonou et Sémé-Podji à travers le projet d'installation du RFU.....	237
Planche photographique 14 : Illustrations des conditions de travail difficiles dans les mairies	248
Planche photographique 15 : Illustrations des difficultés rencontrées dans l'entretien des équipements et des matériels dans le déroulement des activités des services RFU	250
Planche photographique 16 : Fortes implications de l'équipe municipale de Sémé-Podji dans la campagne de communication préliminaire au lancement des enquêtes RFU.....	256
Planche photographique 17 : Diversité des messages diffusés par les communes pour promouvoir les travaux du RFU et susciter la participation des populations	256
Planche photographique 18 : Travaux de terrain menés par le personnel du RFU de Cotonou pour le développement de la cartographie de l'outil	277
Planche photographique 19 : Les activités de terrain des agents des cellules RFU	278
Planche photographique 20 : Rues panneutées à Cotonou à partir des travaux du RFU	287
Planche photographique 21 : Le développement de panneautage localisé à la marge des principes du RFU à Cotonou.....	288

Table des tableaux

Tableau 1 : Évolution depuis 1950 du nombre d'habitants des pays de l'Afrique de l'Ouest.	33
Tableau 2 : Multiplicateur du nombre d'habitants par région du monde entre 1950 et 2005	33

Tableau 3 : Population de la région littorale sud-Bénin et son importance dans le Bénin...	44
Tableau 4 : Croissance moyenne annuelle de la population des trois villes entre 1979 à 2002 (intercensitaire).....	57
Tableau 5 : Répartition des populations des 3 grandes villes du sud-Bénin par rapport à leur lieu de naissance.....	57
Tableau 6 : Évolution de la population d'agriculteurs, pêcheurs et chasseurs entre 1992 et 2002 dans quelques communes périurbaines du sud-Bénin.....	71
Tableau 7 : Évènements majeurs pour la concrétisation de politiques globales en faveur du développement des TIC en Afrique.....	84
Tableau 8 : Initiatives des institutions internationales pour le développement de la géomatique en Afrique.....	89
Tableau 9 : Synthèse des travaux de collecte des plans de lotissement pour l'établissement de la cartographie parcellaire de la commune de Sémé-Podji.....	117
Tableau 10 : Structure de la base de données sur les sites du patrimoine de Porto-Novo du Projet Réhabilitation de patrimoine historique de Porto-Novo.....	121
Tableau 11 : Structure de la base de données « parcelle » des travaux du PGDSM.....	123
Tableau 12 : Structure de la base de données « établissement » des travaux du PGDSM....	123
Tableau 13 : Les projets des bailleurs de fonds d'appui au processus institutionnel de la décentralisation au Bénin.....	145
Tableau 14 : Les projets localisés des bailleurs de fonds en appui au développement des capacités des communes.....	146
Tableau 15 : Les projets de bailleurs de fonds d'appui à la décentralisation axés sur une thématique urbaine.....	147
Tableau 16 : Rubriques des taxes relevant des recettes propres potentiellement bénéficiaires de l'élaboration d'un SIG.....	164
Tableau 17 : Projets nationaux d'appui à la gestion urbaine au Bénin	171
Tableau 18 : Comparaison montant des projets RFU et budgets d'investissement des trois circonscriptions urbaines avant la décentralisation	236
Tableau 19 : Comparaison montant des projets RFU et budget d'investissement de deux communes ordinaires après la décentralisation.....	236
Tableau 20 : Liste des matériels acquis à travers le projet PAACo pour les activités du RFU	237
Tableau 21 : Répartition par catégorie professionnelle du personnel municipal de quelques mairies du Sud-Bénin	243
Tableau 22 : Salaires moyens mensuels des agents communaux de la mairie de Cotonou par grade d'encadrement en 2012.....	245
Tableau 23 : Répartition des ressources du budget de la commune de Cotonou en 2011.....	270
Tableau 24 : Brefs éléments de présentation des trois communes intégrées au PAACo	294
Tableau 25 : Brefs éléments de présentation des trois communes du Pays Gun	301

Table des documents

Document 1 : Projet de lotissement et effets sur les paysages	66
---	----

<i>Document 2 : Corrélation entre statut de locataire dans l'habitat et état d'urbanisation dans la commune périurbaine d'Abomey-Calavi.....</i>	<i>69</i>
<i>Document 3 : Mise en perspective des profils des propriétaires fonciers dans un territoire périurbain de Porto-Novo à partir de l'exploitation de la documentation de lotissement</i>	<i>70</i>
<i>Document 4 : Autorisation d'enquête de terrain délivrée par les autorités locales</i>	<i>93</i>
<i>Document 5 : Expertise des travaux numériques de l'IGN-Bénin sur la cartographie parcellaire de Porto-Novo.....</i>	<i>104</i>
<i>Document 6 : Données informatives des plans numériques de lotissement et démarches pour leur exploitation dans un Système d'Information Géographique.....</i>	<i>116</i>
<i>Document 7 : Lois organisant la décentralisation au Bénin.....</i>	<i>133</i>
<i>Document 8 : Liste des partenaires financiers du PDM-Ouest en 2006.....</i>	<i>140</i>
<i>Document 9 : Les différents programmes techniques du PDM en 2006</i>	<i>142</i>
<i>Document 10 : Résumé des actions du PDM à l'endroit du processus de décentralisation au Bénin.....</i>	<i>144</i>
<i>Document 11 : Dispositif de la décentralisation au Bénin.....</i>	<i>151</i>
<i>Document 12 : Prérogatives des communes en 2010.....</i>	<i>157</i>
<i>Document 13 : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).....</i>	<i>161</i>
<i>Document 14 : Expériences de Système d'Information Foncière en Afrique en cours en 1994</i>	<i>163</i>
<i>Document 15 : Axes de la Stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain de 1998</i>	<i>172</i>
<i>Document 16 : Activités du Réseau des chefs Cellule RFU</i>	<i>180</i>
<i>Document 17 : Le Global Land Tool Network</i>	<i>181</i>
<i>Document 18 : Cadre stratégique de communication locale pour les travaux du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji.....</i>	<i>201</i>
<i>Document 19 : Objectifs qualitatifs visés dans le traitement de la fiscalité locale inscrits dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009</i>	<i>220</i>
<i>Document 20 : Plan d'actions inscrit dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009</i>	<i>221</i>
<i>Document 21 : Engagements de la mairie de Sémé-Podji et de la Direction Département des Impôts de l'Ouémé dans leur protocole d'accord pour l'année 2009</i>	<i>221</i>
<i>Document 22 : Evolution du budget de fonctionnement du service RFU de Porto-Novo entre 2008 et 2012</i>	<i>251</i>
<i>Document 24 : Les différentes formes de représentation cartographique du quartier de Sodjeatinme – Cotonou.....</i>	<i>258</i>
<i>Document 23 : Mise en perspective de la base de données urbaines du RFU de Cotonou ...</i>	<i>283</i>
<i>Document 25 : Comparaison des bases de données du RFU et du projet PGDSM sur le traitement des ordures ménagères à l'échelle de la parcelle.....</i>	<i>285</i>

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE.....	5
SIGLES ET ACRONYMES	7
INTRODUCTION GENERALE	11
1. L’Afrique de l’Ouest indépendante, entre mutations et stabilité	12
2. Présentation du sujet	14
3. Problématique et questions de recherche	16
4. Motivation du choix du terrain d’étude : triple singularité.....	16
5. Trois principales approches scientifiques.....	19
La diffusion et l’appropriation des TIC dans les pays en développement	19
Les instruments d’action publique	21
Les formes de gouvernance urbaine	21
6. Contexte de l’étude	24
L’intégration d’un programme universitaire portant sur les dynamiques de peuplement dans la région urbaine de Porto-Novo	24
Des activités opérationnelles dans le domaine de l’information géographique au Bénin	25
7. Démarches méthodologiques	26
Recensement et exploitation de la documentation géographique produite.....	26
Entretiens et observations des acteurs	27
8. Plan de travail.....	28
 PREMIERE PARTIE - LE SUD-BENIN, UN CONTEXTE SINGULIER D’EVOLUTION POUR L’INFORMATION GEOGRAPHIQUE NUMERIQUE.....	 29
Chapitre 1 – Une région métropolisée polycentrique, des enjeux territoriaux complexes.....	31
1.1 Des processus d’urbanisation à différentes échelles du territoire.....	31
1.1.1 Une région d’Afrique avec de fortes dynamiques d’urbanisation.....	31
a) En Afrique de l’Ouest, une importante augmentation de la population et un développement général de l’urbanisation depuis 50 ans	32
b) L’organisation d’un chapelet de villes imbriquées les unes aux autres par un axe routier performant le long du littoral du Golfe de Guinée	37
c) La région sud-Bénin, un territoire densément urbanisé.....	41
1.1.2 Le sud-Bénin, un fait urbain multiforme et multi-origine.....	45
a) Trois centralités urbaines distinctes sur une courte distance	45
b) Des bourgs proches des villes, avec de fortes identités territoriales	50
c) Des pôles stratégiques au niveau des frontières inter-État	52

d) Des sites littoraux aujourd'hui contraignants et exposés aux risques	54
1.2 Sur le terrain, des dynamiques territoriales plurielles	56
1.2.1 Une urbanisation qui s'exprime sous des formes originales	56
a) Cotonou, grand capteur de l'activité démographique de la région sud-Bénin.....	56
b) Un double processus d'exurbanisation et de périurbanisation	59
1.2.2 Le foncier, une donne stratégique et complexe dans un territoire en émergence	63
a) Le recours massif à la procédure de lotissement, des orientations irrémédiables d'aménagement urbain pour de vastes espaces.....	64
b) Pressions sur les terres encore disponibles : mutations fonctionnelles des espaces périurbains	67
c) Différents statuts dans la propriété qui attisent, avec l'urbanisation, les conflits et litiges fonciers.....	71
Chapitre 2 – Le Bénin urbain à l'heure de l'information numérique et de la géomatique	81
2.1 TIC et SIG en Afrique, à la croisée d'évolutions technologiques et institutionnelles	81
2.1.1 De nombreuses initiatives en faveur des Technologies de l'information et de la communication (TIC)	81
a) Des discours très engagés de la communauté internationale pour « l'Afrique des technologies »	83
b) Des actions concrètes et des investissements propres de l'État béninois	86
2.1.2 Une conjoncture générale engageante pour le développement de l'information géographique numérique	87
a) Différentes initiatives africaines et internationales pour la construction et la mutualisation de données à référence géographique	87
b) La présence de centres de formation aux métiers de l'information géographique en Afrique de l'Ouest	90
c) Au sud-Bénin, un contexte favorable aux enquêtes et géo-localisations de terrain.....	92
d) La révolution provoquée par Google Earth dans les pratiques de l'information géographique	94
2.2 Années 2000, une nouvelle conjoncture institutionnelle pour la production de données géographiques	97
2.2.1 Une production officielle (IGN-Bénin) qui a du mal à satisfaire les besoins.....	98
a) 1968-2001, 33 ans sans actualisation de la cartographie de base	99
b) Une couverture aérienne très dépendante de l'aide au développement et de prestataires étrangers.....	101
c) L'organisation de plans parcellaires numériques mais mal conçus.....	103
2.2.2 Vers une diversification des producteurs de l'information géographique urbaine et une faible interaction entre les travaux	105
a) La Société d'Études Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA), un producteur de premier ordre au statut ambigu.....	105
b) Procédures de lotissement et études techniques préalables : l'intervention de cabinets de géomètres et la disponibilité (potentielle) de plans parcellaires numériques	110
c) Des projets sectoriels à l'origine de productions d'informations urbaines numériques qui restent cloisonnées	118
Conclusion Partie I :	126

SECONDE PARTIE – DECENNIE 1990-2000, ENTRE INJONCTION DE DECENTRALISATION ET PROJET EXPERIMENTAL DE REGISTRE FONCIER URBAIN (RFU)..... 129

Chapitre 3 – L'information géographique dans les stratégies des coopérations internationales d'appui à la décentralisation.....	131
3.1 La décentralisation au Bénin, une innovation radicale minutieusement préparée sous l'égide des bailleurs de fonds.....	133
3.1.1 Un ancien et dense interventionnisme étranger dans la réforme de l'administration territoriale	134

a) Les coopérations de la France et de l'Allemagne très actives en amont de la promulgation des lois ...	135
b) Un contexte d'émulation à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest orchestré par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)	138
c) Depuis 2003, une coopération internationale très active et qui s'est diversifiée à l'endroit de la décentralisation	144
3.1.2 Le dispositif de la décentralisation adopté et enjeux de production d'informations géographiques pour les territoires	149
a) Le report strict du tracé de la précédente administration centralisée, des décalages entre territoires administratifs et dynamiques de peuplement.....	150
b) Des administrations dotées de compétences techniques très larges	156
c) Le financement de la communalisation et le plébiscite de la fiscalité locale	159
d) Les Systèmes d'Information Foncière comme outil pour banaliser la mise en œuvre des réformes de gouvernance	163
3.2 Le Registre Foncier Urbain (RFU), un outil qui va accompagner les appuis à la décentralisation et à la gestion urbaine	165
3.2.1 À l'origine de l'outil RFU, un concours de circonstances dans une conjoncture nouvelle à la fin des années 1980	166
a) Le projet expérimental de Parakou : une initiative marginale et audacieuse.....	166
b) Une conjoncture favorable à la problématique urbaine et à de nouvelles expérimentations.....	170
c) La maîtrise d'ouvrage déléguée et le rôle central de la SERHAU	172
3.2.2 Le RFU, un outil qui va capter l'Aide internationale au développement municipal	174
a) La Coopération française finance la création et le développement de RFU pendant 20 ans	174
b) Des origines et des canaux de financement à son installation qui se sont diversifiées au fil des années	177
c) La promotion sous-régionale de l'outil RFU.....	179
Chapitre 4 – La création ex nihilo de registre foncier urbain, une instrumentalisation de l'action publique décentralisée ?	185
4.1 L'organisation d'un cadre de lecture rationnelle du territoire communal	186
4.1.1 Une cartographie parcellaire adressée et numérique.....	186
a) L'établissement d'une première documentation géographique à grande échelle sur les territoires communaux	186
b) L'institutionnalisation de principes communs d'adressage du domaine public et privé	189
4.1.2 La constitution d'une base de données foncières, fiscales et urbaines numérique	193
a) L'organisation de grilles d'observation du territoire	193
b) La réalisation d'une enquête exhaustive et un traitement informatique des informations collectée	200
4.2 Un outil qui va influencer l'organisation des services communaux	210
4.2.1 La création d'un nouveau service technique hors-norme	210
a) Un service transversal à l'organigramme municipal	211
b) Un service exigeant en compétences professionnelles et en matériel	214
4.2.2 Une expérience à l'origine du renouvellement des cadres de procédure au niveau communale	215
a) Des opérations de centralisation de l'information foncière communale	216
b) Une synergie d'activités avec les services déconcentrés des Impôts	218
c) Plusieurs relations avec le secteur privé.....	222
Conclusion Partie II :	226
TROISIEME PARTIE – QUELS USAGES DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE, POUR QUELS PROJETS ET QUELLES « TERRITORIALITES » DES PRATIQUES?	229

Chapitre 5 – Technologies de l’information foncière à l’épreuve du terrain : réalisations, limites et dérivations d’une prescription de développement.....	231
5.1 Les conditions d’évolution des outils au niveau des communes décentralisées, présages de premières difficultés	231
5.1.1 Des défis à surmonter quant aux modalités d’implantation des outils	232
a) Une maîtrise d’ouvrage municipale en partie fictive : l’omniprésence d’une agence liée aux bailleurs de fonds (la SERHAU)	232
b) Des projets coûteux, décalés par rapport aux budgets ordinaires des communes et sources de convoitise	235
5.1.2 Le problème crucial des ressources humaines, de leur qualification et de leurs conditions matérielles de travail.....	240
a) Des cadres techniciens municipaux surchargés et volatils	240
b) Les responsables des outils RFU : du personnel confronté au manque de collaborateurs qualifiés	246
c) Les risques du recours au personnel contractuel et le dégagement de moyens de fonctionnement souvent insuffisant par rapport aux besoins des activités	247
5.2 Représentations sociales des outils par les acteurs locaux, d’autres enjeux pour l’information numérique locale	251
5.2.1 Du côté des instances communales, des appropriations à différents degrés.....	252
5.2.2 Considérations habitantes, des enjeux pour le « donnant à voir ».....	257
a) Une conditionnalité pour la “sécurité foncière”	257
b) Résistances d’institutions traditionnelles aux logiques du RFU : le cas de Porto-Novo (Zébou)	260
c) Recensement des emprises coutumières, vers un acte de patrimonialisation?	261
Chapitre 6 – Promouvoir de nouveaux moyens et échelles de la gouvernance territoriale ?.....	267
6.1 Les apports des projets RFU dans la maîtrise d’ouvrage communale	267
6.1.1 Accroissement des ressources financières locales pour les budgets, des résultats tangibles	267
6.1.2 Gestion foncière, des appuis concrets mais des applications totales encore peu envisageables.....	274
6.1.3 Des bénéfices limités dans la gestion urbaine, un décloisonnement difficile des outils.....	282
6.2 Vers une intercommunalité dans la région sud-est Bénin ?.....	289
6.2.1 Quelle forme et quel avenir pour une « intercommunalité de projet » ?	290
6.2.2 Les identités communales sont-elles solubles dans des territoires de projet ?	295
Conclusion Partie III :	303
CONCLUSION GENERALE	305
BIBLIOGRAPHIE	311
REFERENCES INTERNET	337
REPERTOIRE DES PERSONNES ENQUETEES	343
GRANDS REPERES CHRONOLOGIQUES	347
TABLE DES ILLUSTRATIONS	353
Table des figures	353
Table des extraits.....	354
	362

Table des photographies.....	356
Table des tableaux	356
Table des documents	357

TABLE DES MATIERES.....	359
--------------------------------	------------

Résumé

L'information géographique et ses outils informatiques avec les Systèmes d'Informations Géographiques font figure aujourd'hui d'éléments incontournables pour l'aménagement et la gestion des territoires. Le travail mené s'applique à interroger leur place dans les modalités de gouvernement des territoires et de définition des politiques d'action publique dans les villes des pays des Suds. A partir d'une étude de cas menée sur la région urbaine littorale du Bénin, dans un contexte de présence accrue des agences internationales de développement, on analyse les jeux d'acteurs et les imbrications d'échelles (internationale, nationale, régionale, communale et locale) suscités par la production, l'accès et l'utilisation pratique de cette information et ses outils. Les intérêts de cette recherche se situent au croisement des problématiques de gestion des territoires à l'ère de la mondialisation avec l'essor et la vulgarisation des techniques professionnelles et d'accès à l'information et de la décentralisation et municipalisation censée encourager le rôle des pouvoirs locaux dans le processus de développement des territoires. Cette étude questionne cependant l'adaptabilité de modèles du Nord vers le Sud et leurs possibilités d'appropriations locales : capacité de résistance, de cohabitation et de résilience des valeurs culturelles et des pratiques locales avec les encadrements techniques et astreignants liés à la diffusion de l'information géographique et ses outils.

Abstract

Geographic information and its IT tools with the Geographic Information Systems have become necessary elements in territorial development and administration. The aim of this research is to investigate the role of geographic information in the making of territorial government and in the definition of public action policy in the cities and countries of the South. Taking as our starting point a case study carried out in the coastal region of Benin, within a context of the increased presence of international development agencies, particular attention has been paid to the roles of each of the various parties and the intertwining of the various scales (i.e. on a international, national, regional and communal level) brought on by the production, access and practical use of this information and tools. Our research is situated at the crossroads of land management policy, within an era of globalisation with increase and expansion of professional techniques and access to the information and the decentralization and municipalization meant to encourage the role of local authorities in the process of regional development. This study however questions the adaptability of models from North to South and their opportunities for local ownership: resistance, cohabitation and resilience of cultural values and customary practices with technological and binding management augured by the dissemination of geographical information and its tools.

Mots clés

Information géographique, gouvernance locale, pays en développement, Afrique, Bénin, Cotonou, Porto-Novo.

Key Words

Geographic information, local governance, developing country, Africa, Benin, Cotonou, Porto-Novo.